



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA-UnB**  
**INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA-IPOL**  
**BACHARELADO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

**LUCAS SENA**

**ENEGRECER AS POLÍTICAS PÚBLICAS: UM ESTUDO DO  
PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS  
PÚBLICAS DE IGUALDADE RACIAL NO BRASIL**

**BRASÍLIA-DF**

**2018**

**LUCAS SENA**

**ENEGRECER AS POLÍTICAS PÚBLICAS: UM ESTUDO DO  
PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS  
PÚBLICAS DE IGUALDADE RACIAL NO BRASIL**

Monografia apresentada ao Instituto de Ciência  
Política (IPOL) da Universidade de Brasília  
(UnB) como requisito parcial à obtenção do  
título de bacharel em Ciência Política.

Orientadora: Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Graziela Dias Teixeira

**Brasília-DF**

**2018**

**LUCAS SENA**

**ENEGRECER AS POLÍTICAS PÚBLICAS: UM ESTUDO DO  
PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS  
PÚBLICAS DE IGUALDADE RACIAL NO BRASIL**

Monografia apresentada ao Instituto de Ciência  
Política (IPOL) da Universidade de Brasília  
(UnB) como requisito parcial à obtenção do  
título de bacharel em Ciência Política.

---

Profª Drª Graziela Dias Teixeira  
Orientadora

---

Prof. Dr. Aninho Irachande Mucundramo  
Parecerista

**à minha mãe**

## AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, agradeço a Deus por sempre ter estado comigo, inclusive nos momentos mais difíceis do meu percurso.

À minha mãe, Domingas, por sempre ter me auxiliado e buscado, com todas as forças, amparos para prover teto, educação, amor e carinho para mim e meu irmão, Tiago. Mãe, não fosse a senhora, eu não teria sido o primeiro da nossa família a ingressar numa universidade pública.

À minha orientadora, professora Graziela Teixeira, pela compreensão, carinho e paciência que teve comigo no decorrer do processo de leitura, escrita e correções desta monografia. Muito obrigado pelas reuniões de *feedback* e comentários ao texto. Agradeço ao professor Aninho por ter aceitado ser parecerista desta monografia.

À Gisele, secretária do IPOL, por ter me ajudado nas minhas angústias de escolha de disciplina no início deste semestre. Fico muito feliz por você emanar tanto amor e dedicação para com os/as alunos/as e também para com o seu trabalho.

Aos meus amigos do Programa de Educação Tutorial em Ciência Política (PET POL) e ao professor Pablo Holmes, por terem me proporcionado tantas discussões incríveis e a oportunidade de me apaixonar pela vida acadêmica, em especial: Luísa Lenti, Ícaro e Beatriz Sabô.

Ao PET Direito e, especialmente, à professora Érica pelo incentivo e pelo cuidado que teve não só comigo, mas com todos os/as membros/as do PET.

Ao professor Ricardo Caldas pelas diversas oportunidades que me concedeu de ser monitor de disciplinas importantíssimas para a minha construção intelectual.

Aos meus amigos da graduação em Ciência Política e também no Direito, que compartilharam comigo momentos de risadas, de nervosismo antes de provas, sorvetes, tombos e muito debate construtivo, em especial: Matheus Baccarin, Larissa (mozona), Mateus Lopes, Pedro Paulo, Sheley, Lili, Lays, Estéfane, Maria Clara, Maria Teresa, Raquel, Douglas, Dyanna, entre tantos/as outros/as que fizeram e fazem parte da minha jornada. Em especial, agradeço a minha amiga Alana, que dividiu comigo momentos árduos de produção das nossas monografias durante nossas conversas da madrugada.

À minha amiga Carol Santis por ser esse exemplo de ser humano. Você é incrível!

À minha coordenadora do estágio no CNMP, Luciana Lemos, pela compreensão e apoio irrestrito que teve comigo durante esses meses de produção acadêmica, além das broncas, que também fazem parte.

Ao LACRI - Estudos AfroCentrados em RI - por ter me apresentado os debates raciais e também ao Ubuntu, Frente Negra de Ciência Política, por ser um polo importantíssimo de resistência, representação e luta. Em especial, agradeço à Nailah Neves, que leu toda a minha monografia e me deu dicas importantíssimas.

Aos meus amigos Érick, Priscilla e Larissa por terem entrado e permanecido na minha vida mesmo depois do nosso estágio no MRE.

À SEPPIR pela recepção e, em especial, à Roseli de Oliveira e aos demais entrevistados, por terem se disponibilizado a conversar comigo e por terem me dado informações tão preciosas para a construção deste trabalho.

Ao Victor Guilherme por ter me ajudado a transcrever as entrevistas em tempo hábil e por estar presente na minha vida durante todos esses meses de dedicação à monografia.

Por fim, agradeço à Júlia e aos meus afilhados, Lorena, Dina, Diego e Macarena, pelos compartilhamentos de vivências ao longo deste semestre.

Enfim, embora não seja possível agradecer a todos/as pormenorizadamente, fica aqui o registro do meu agradecimento mais sincero.

## RESUMO

O debate sobre as políticas públicas de promoção da igualdade racial ganhou ênfase a partir do início dos anos 2000. Porém, entender o caminho até a institucionalização dessas políticas faz parte de uma discussão que abrange, no Brasil, a história das lutas dos movimentos sociais negros e a concepção de racismo, preconceito de cor e raça. Nesse sentido, o intuito deste trabalho é entender o processo das políticas de promoção da igualdade racial até sua inserção definitiva na agenda política nacional. Para isso, é preciso analisar como novas demandas de reconhecimento e de redistribuição passam a ocupar espaços fundamentais na luta contra o racismo, por igualdade de oportunidades, equidade e inclusão.

Palavras-chave: políticas de promoção da igualdade racial; políticas públicas; movimentos sociais; reconhecimento; redistribuição.

## **ABSTRACT**

The debate on public policies to promote racial equality has gained emphasis from the beginning of the 2000s. However, understanding the way to institutionalize these policies is part of a discussion that covers, in Brazil, the history of the struggles of black social movements and the conception of racism, prejudice of color and race. In this sense, the purpose of this academic work is to analyze and to understand the process through which policies to promote racial equality have been pursued before its definitive insertion into the national political agenda. To this end, it is necessary to analyze how new demands for recognition and redistribution come to occupy fundamental spaces in the fight against racism, for equal opportunities, equity and inclusion.

Keywords: racial equality promotion policies, public policies, social movements, recognition, redistribution.



## **RESUMEN**

El debate sobre las políticas públicas de promoción de la igualdad racial ganó énfasis a partir de principios de los años 2000. Sin embargo, entender el camino hacia la institucionalización de esas políticas forma parte de una discusión que abarca, en Brasil, la historia de las luchas de los movimientos sociales negros, la concepción del racismo en esa sociedad y el prejuicio de color y de la raza. En este sentido, el propósito de este trabajo es analizar y entender el proceso por el que recorrieron las políticas de promoción de la igualdad racial antes de su inserción definitiva en la agenda política nacional. Para eso, es necesario analizar cómo nuevas demandas de reconocimiento y redistribución pasan a ocupar espacios fundamentales en la lucha contra el racismo, por igualdad de oportunidades, equidad e inclusión.

Palabras-clave: políticas de promoción de la igualdad racial, políticas públicas, movimientos sociales, reconocimiento, redistribución.

## RÉSUMÉ

Le débat sur les politiques publiques de promotion de l'égalité raciale a pris de l'importance à partir du début des années 2000. Cependant, comprendre la manière d'institutionnaliser ces politiques fait partie d'une discussion qui couvre, au Brésil, l'histoire des luttes des Noirs et la conception du racisme, préjugé de couleur et de race. En ce sens, le but de cet article est de comprendre le processus par lequel les politiques visant à promouvoir l'égalité raciale ont été poursuivies avant son insertion définitive dans l'agenda politique national. A cette fin, il est nécessaire d'analyser comment les nouvelles demandes de reconnaissance et de redistribution parviennent à occuper des espaces fondamentaux dans la lutte contre le racisme, pour l'égalité des chances, l'équité et l'inclusion.

Mots-clés: politiques de promotion de l'égalité raciale, politiques publiques, mouvements sociaux, reconnaissance, redistribution.

## LISTA DE ABREVIATURAS

ADC - Ação Declaratória de Constitucionalidade

ADPF - Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental

ANC - Assembleia Nacional Constituinte

BACS - Brazilian American Colonization Syndicate

BNDES - Banco Nacional do Desenvolvimento

CF/88 - Constituição Federal de 1988

CUT - Central Única dos Trabalhadores

DEM - partido Democratas

EIR - Estatuto da Igualdade Racial

EUA - Estados Unidos da América

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

FCP - Fundação Cultural Palmares

FIPIR - Fórum Intergovernamental de Promoção da Igualdade Racial

FHC - Fernando Henrique Cardoso

FNB - Frente Negra Brasileira

GTDEO - Grupo de Trabalho para a Eliminação da Discriminação no Emprego e na Ocupação

GTI - Grupo de Trabalho Interministerial

LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

TEN - Teatro Experimental do Negro

LULA - Luiz Inácio Lula da Silva

MDH - Ministério dos Direitos Humanos

MEC - Ministério da Educação

MNU - Movimento Negro Unificado

MUCDR - Movimento Unificado Contra a Discriminação Racial

ONG - Organização Não-governamental

SEPPIR - Secretaria de Promoção da Igualdade Racial

SINAPIR - Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial

STF - Supremo Tribunal Federal

PIS - Programa de Integração Social

PPIR - Políticas Públicas de Igualdade Racial

PEC - Proposta de emenda à Constituição

PNDH - Programa Nacional de Direitos Humanos

PROUNI - Programa Universidade para Todos

PT - Partido dos Trabalhadores

PUC - Pontifícia Universidade Católica

RS - Rio Grande do Sul

UHC - União dos Homens de Cor

USP - Universidade de São Paulo

UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>12</b>
<b>CAPÍTULO I</b>	<b>17</b>
<b>As Políticas Públicas</b>	<b>17</b>
1.1 - Políticas Públicas	17
1.1.1 - Conceito	17
1.1.2 - Tipos e estilos de Políticas Públicas	19
1.2 - Formação da Agenda	22
<b>CAPÍTULO II</b>	<b>26</b>
<b>Reconhecimento, Redistribuição e Políticas de Estado</b>	<b>26</b>
2.1 - Para iniciar	26
2.2 - Redistribuir e Reconhecer	27
2.3 - Reconhecimentos, Redistribuição e Políticas de Estado	31
<b>CAPÍTULO III</b>	<b>38</b>
<b>Preconceito de cor, raça e racismo</b>	<b>38</b>
3.1 - O racismo na sociedade brasileira	38
<b>CAPÍTULO IV</b>	<b>47</b>
<b>Movimentos Sociais Negros e a luta antirracista no Brasil</b>	<b>47</b>
4.1 - Movimento Social e o diálogo com a reivindicação antirracista	47
4.2 - Movimentos Negros no processo de inserção da pauta racial na agenda política nacional	49
<b>CAPÍTULO V</b>	<b>60</b>
<b>Institucionalização das Políticas Públicas de Igualdade Racial</b>	<b>60</b>
5.1 - Da Igualdade Racial ao Estatuto	60
5.2 - Políticas Públicas de Promoção da Igualdade Racial	65
5.3 - A SEPPIR	67
<b>CONCLUSÃO</b>	<b>82</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	<b>86</b>
<b>APÊNDICE “A”</b>	<b>94</b>

## INTRODUÇÃO

Nem sempre houve, no Brasil, o entendimento sobre a necessidade de se pensar as questões raciais. Se fizermos uma breve análise sobre a história do Brasil, o que vai ser tido como fundamental, a priori, serão os principais acontecimentos políticos, tais como: o período do Império, a primeira república, as guinadas, caídas e recaídas da economia, as relações internacionais do Brasil e outros pontos nesse sentido. Contudo, não se pode analisar a história do Brasil sem se levar em consideração o escravismo e os seus reflexos na sociedade brasileira contemporânea.

Algumas décadas depois desses acontecimentos é que a agenda racial consegue entrar na pauta da agenda nacional. A luta dos movimentos negros por reconhecimento das suas identidades e por melhores condições materiais, tendo em vista as dificuldades às quais o povo negro esteve submetido durante anos de marginalização social e política, somente entrou no texto legal a partir da Constituição Brasileira de 1988.

Movimentos sociais negros, marchas, entidades e sindicatos participaram ativamente na luta pela igualdade racial no contexto brasileiro. O Teatro Experimental do Negro (TEN), na primeira metade do século XX, o Movimento Negro Unificado (MNU), a União dos Homens de Cor (UHC), a Marcha Para Zumbi, na segunda metade do século XX, são exemplos de alguns dos requerimentos pelo fim do mito da democracia racial e pela defesa de políticas especiais para a comunidade negra (GUIMARÃES, 2002; FERNANDES, 1960; NEVES, 2005; RIOS, 2012). Ressalta-se que a ideia de democracia racial criava tampões em cima da questão racial, invisibilizando-a (BERNARDINO, 2002).

O avançar da questão racial ganhou força normativa a partir da Constituição Federal de 1988, que foi pioneira no que tange às questões raciais. O artigo 3º, inciso IV apresenta o termo *raça* como parte do entendimento do princípio da não discriminação. Ainda neste sentido, o artigo 5º, denomina os direitos fundamentais e expõe, em seu *caput*, a *igualdade formal* como um importante mecanismo para o reconhecimento da importância indissociável entre todos os cidadãos. Embora a *igualdade material* só seja pensada anos depois por meio de reivindicações que visam a redistribuição e o reconhecimento de parcelas inferiorizadas historicamente, a Constituição de 1988 apresenta ainda em seus artigos 4º, inciso VIII, e 5º,

inciso XLII, preocupações e incentivos ao combate ao racismo, sendo essa conduta tipificada como inafiançável.<sup>1</sup>

Embora esse avanço, no que diz respeito às garantias fundamentais e direitos sociais da população negra, a CF/88, texto que marcou a nova democratização, parece enfrentar alguns desafios no que diz respeito à apresentação de aparatos objetivos que possam promover a igualdade formal<sup>2</sup> apresentada pela Carta. Sendo assim, para se conseguir caminhos que possam pensar a igualdade, a inclusão e as oportunidades para sujeitos que foram marginalizados historicamente, precisamos perceber o processo de exclusão e invisibilidade, até mesmo durante a constituinte, no que diz respeito aos povos negros. Durante a Assembleia Nacional Constituinte, que ocorreu entre 1987 e 1988, a população negra girava em torno de 46%, porém, em termos de representação na ANC, dos 559 membros da ANC, apenas 11 eram negros (GAY; PASSOS *apud* PIRES, 2014, p. 12).

Esse quadro representativo mostra que, para a efetivação da pauta racial na agenda política, seria necessária uma atuação ativa e direta dos movimentos sociais negros durante esse período. A democracia brasileira, que renascia naquele momento, contudo, se preocupava muito mais em finalizar os retrocessos autoritários vivenciados nos anos de regime militar do que de fato pensar em promover a igualdade racial, embora uma pauta não deva necessariamente excluir a outra.

Logo, a Constituição deixava em aberto as possibilidades de transformação da realidade social no tocante às questões raciais. Não apenas isso, o Estado, por meio desse novo aparato constitucional, colocava-se na posição de agir eventualmente acerca dessa pauta. A atuação estatal, portanto, pode-se perceber por meio de políticas públicas que promovam remédios às desigualdades latentes na sociedade, sejam esses remédios de cunho redistributivos, para resguardarem as desigualdades materiais, ou de reconhecimento, para promoverem formas e artimanhas para diminuir as consequências do racismo ou de outros fatores nesse sentido.

Assim, a igualdade começava a ser entendida para além da formalidade e passava a ser requerida de cunho material. A igualdade material, então, significa estar atento às

---

<sup>1</sup> A preocupação com o combate ao racismo vem não somente como uma preocupação notada pelo Poder Público, mas, por outro lado, como um reflexo direto das atuações dos movimentos negros durante a constituinte brasileira de 1987-1988, na qual houve reivindicação, ainda, do fim das relações internacionais com países que exerciam o racismo como prática segregacionista. (GAY; QUINTANS, 2014)

<sup>2</sup> Igualdade formal significa o tratamento igualitário e sem discriminação entre todos os cidadãos baseado na lei.

desigualdades materiais e os por quês dessas desigualdades. À vista disso, o entendimento passou a ser, pelo menos para aqueles que defendem a inclusão da agenda racial na agenda política nacional, balizado pela relação entre o tratamento formal e a criação de mecanismos de impulsionamento material para reverter o quadro desigual ao qual historicamente submeteram o povo negro.

Um dos pontos tidos como significativos para essa trajetória de atuação em prol das pautas raciais ganhou força institucional a partir da criação da Secretaria de Políticas Públicas de Igualdade Racial - SEPPIR -, em 2003, órgão que contribuiu para se pensar estratégias para se criar políticas públicas que visem à correção de desigualdades históricas em relação à sociedade civil negra. Além da SEPPIR, a criação do Grupo de Trabalho Intermitente (GTI), em 1996, a formulação do Estatuto da Igualdade Racial (EIR), em 2010, também contribuíram para a visibilidade das demandas de igualdade racial. O EIR, por sua vez, pode ser considerado um dos grandes marcos na luta pela igualdade de oportunidades, inclusão e equidade entre negros e brancos no Brasil.

Assim, o objetivo deste trabalho busca, por meio de uma ampla pesquisa bibliográfica, estudar o processo de institucionalização das políticas públicas de igualdade racial no Brasil, no sentido de inclusão da agenda das políticas de reconhecimento, redistribuição e afirmação do povo negro no Brasil.

A partir do objetivo principal, podemos também apontar os objetivos específicos: (i) entender como se deu o processo de inserção do pensamento racial, (ii) compreender os mecanismos utilizados pelos movimentos sociais negros para esse feito e (iii) fazer um apanhado sucinto sobre as políticas de promoção da igualdade racial.

Por conseguinte, o presente trabalho analisa as concepções das relações étnico-raciais para a criação e implementação de políticas de promoção da igualdade racial. Para isso, faz-se necessário compreender alguns dos principais debates que circundam o tema das políticas públicas de promoção da igualdade racial, partindo desde as ideias de branquitude<sup>3</sup>, que foram pensadas como políticas de Estado, seja por meio das políticas eugenistas e de embranquecimento da população entre o final do século XIX e a primeira metade do século

---

<sup>3</sup> Para entender esse termo, cito as palavras de Sueine Souza (2016): “a branquitude é entendida como uma posição em que sujeitos foram sistematicamente privilegiados, no que diz respeito ao acesso a recursos materiais, econômicos, sociais, gerados pelos efeitos nefastos do colonialismo e da escravidão. Entender a branquitude é compreender a desigualdade racial pela ótica das inúmeras prerrogativas brancas, individuais ou estruturais, que parte da população brasileira tende a se cegar. Por outro lado, representa olhar o racismo diante das formas de estruturas de poder sociais.”



XX, no Brasil, até as atuações dos movimentos sociais negros para a inclusão da pauta da igualdade racial no cenário político.

Sendo assim, por mais que este trabalho não se esgote ao estudo apenas do texto legal de 1988, a proposta é explorar e analisar o processo de concepção das políticas públicas de promoção da igualdade racial no Brasil, que ganha força a partir da Constituição Federal de 1988. Além disso, por mais que seja esse o foco principal, faz parte do processo de interpretação e análise tentar compreender as relações sociais e raciais desde o entendimento básico do significado de políticas públicas, reconhecimento, redistribuição, desigualdades raciais até o entendimento de racismo ou preconceito de cor e raça/etnia no Brasil.

Neste sentido, este estudo qualitativo divide-se em cinco capítulos: o primeiro capítulo visa a apresentação do conceito básico de políticas públicas; o segundo capítulo passeia pelas teorias da justiça de Nancy Fraser e Axel Honneth, sobretudo no que toca à redistribuição e ao reconhecimento, que fazem parte de um debate muito em voga para se trabalhar com novas demandas sociais e legais; o terceiro capítulo trata-se de uma análise sobre o entendimento de racismo na sociedade brasileira; o quarto capítulo traça uma análise sucinta sobre a trajetória da luta antirracista no Brasil; e o quinto capítulo diz respeito às políticas públicas de igualdade racial no Brasil e tenta dialogar com o processo de institucionalização dessas políticas, visando principalmente a contribuição da SEPPIR, que é analisada ainda por meio de entrevistas semiestruturadas.

Por fim, foram feitas algumas entrevistas semiestruturadas e uma não-estruturada com quatro membros da SEPPIR. Entre os objetivos dessas entrevistas, cita-se a necessidade de se entender a importância prática da Secretaria, que, hoje, no ano de 2018, compõe uma das pastas do Ministério dos Direitos Humanos, perceber algumas políticas importantes e como os entrevistados entendiam a questão da promoção da igualdade racial em seu contexto institucional. As entrevistas semiestruturadas foram baseadas no “Roteiro 1”, que se encontra no Apêndice “A” deste trabalho. Além disso, a escolha *a posteriori* pelas entrevistas semiestruturadas se deu por causa da possibilidade de se criar um questionário semi-elaborado para guiar a conversa, o qual poderia ser modificado a depender do desenrolar da entrevista.

## CAPÍTULO I

### As Políticas Públicas

#### 1.1 - Políticas Públicas

##### 1.1.1 - *Conceito*

Embora não haja consenso na Ciência Política sobre o conceito de políticas públicas (*policy*), pois trata-se ainda de um campo em desenvolvimento, as *policies* estão voltadas ao enfrentamento e à correção de um problema público (SECHI, 2012). Problema, neste sentido, refere-se a uma situação atual e uma situação ideal alternativa: “um problema existe quando o *status quo* é considerado inadequado e quando existe a expectativa do alcance de uma situação melhor” (SECHI, 2012, p. 7). O problema localiza-se entre a situação ideal que será imaginada e a situação atual. No entanto, nem todo problema é público: o significado de público está relacionado a ser relevante para a coletividade.<sup>4</sup>

Além da visão de que as políticas públicas estão relacionadas ao tratamento de um problema público, a intencionalidade pública é também um elemento fundamental para este assunto. Assim, a intencionalidade pública é a motivação para iniciar-se o tratamento de um problema público (SECCHI, 2012; SOUZA, 2006, HOWLLET, RAMESH, PERL, 2013).

Colocado no plural, os problemas públicos são alvo cada vez maior de análises por meio das *policy sciences*, uma vez que os fundamentos para o estudos de políticas públicas podem ser encontrados em diferentes ramos do conhecimento, como é o caso, para além da Ciência Política, da Sociologia, da Economia, da Administração Pública, do Direito, da Psicologia e até mesmo das Engenharias pautarem análises referentes ao estudo desse tema. (SOUZA apud SECCHI, 2012)

---

<sup>4</sup>Importância para a coletividade significa ter relevância para além do ambiente privado. Isto é, trazendo o mesmo exemplo que Secchi (2012, p. 8), se uma pessoa está desempregada, isso não é considerado problema público. Entretanto, se uma parcela da sociedade encontra-se sem emprego e com dificuldades para ingressar no mercado de trabalho por causa de fatores externos a eles, isso, sim, é considerado um problema público. Outros exemplos podem ser pensados em relação a problemas estruturais, como é o caso da desigualdade de renda ou falta de escolaridade adequada na população brasileira.

A amplitude de análise que as políticas públicas possuem em diferentes áreas do saber está relacionada ao compartilhamento transversal, como afirma Secchi (2012), dos problemas públicos que surgem de maneiras muito similares. Além da análise acadêmica do assunto, é perceptível também a atuação profissional crescente nessa área, uma vez que, tanto no Brasil, como em outros países, há procura por agentes capazes de analisar a sociedade e trazer respostas de enfrentamento aos problemas sociais, políticos e econômicos, sobretudo no que tange à ação político-administrativa.

As abordagens sobre as políticas públicas são multifacetadas, pois, não dispõem acerca de apenas uma concepção ou significado. Secchi (2012) aponta alguns nós conceituais que evidenciam a complexidade de se pensar esse tema. Segundo ele, a literatura especializada no estudo das políticas públicas apresenta discordâncias sobre o que determinaria uma política como “pública” ou não.

Para começar, a abordagem estatista (*state-centered policy-making*) concebe apenas os atores estatais como criadores e formuladores de políticas públicas. Essa concepção leva em consideração a personalidade jurídica do ator protagonista, isto é, “é política pública somente quando emanada de ator estatal”. (SECHI, 2012, p. 2)

Em contraposição a essa ideia, que frisa no ator estatal o protagonismo na formulação de políticas públicas, há a abordagem multicêntrica, a qual “considera organizações privadas, organizações não governamentais, organismos multilaterais, redes de políticas públicas (*policy networks*), juntamente com os atores estatais, protagonistas”. (SECHI, 2012, p. 2) Frisa-se como importante, na abordagem multicêntrica, o fato de que os atores estatais podem ser influenciados no processo de elaboração de políticas públicas por atores não estatais. É importante delinear que, dentro do rol de políticas públicas, há ações estatais que são chamadas de políticas governamentais, as quais são formuladas pelos diversos órgãos da Administração Pública e seus poderes e têm objetivos bem definidos dentro da agenda governamental. (SECHI, 2012)

Volker Schneider (2005, p. 40), ao pensar a complexidade crescente na produção de políticas públicas, aponta que a sua elaboração tem se transformado por meio de redes de políticas públicas. Ou melhor, as redes de políticas são uma ampliação dos atores envolvidos na formulação da *policy*, num processo que não envolve somente os atores governamentais, mas também organizações públicas e privadas. Schneider (2005) acrescenta ainda que essas redes estimulam parcerias internacionais e transnacionais, sendo sua amplitude “desde

parcerias-público-privadas locais e áreas de política nacional até redes transnacionais de organizações, nas quais cooperam governos e organizações não-governamentais para tentar resolver problemas globais”. (SCHNEIDER, 2005, p. 37)

Por outro lado, parte da literatura elenca outro ponto para se compreender o significado de políticas públicas: a percepção de que elas não seriam a omissão ou a negligência de um ator governamental diante de um problema público, porém seriam orientações persuasivas ou dissuasivas sobre determinado problema público (SECCHI, 2012). Entretanto, quando o agente governamental se restringe ou se omite de agir diante de um problema social, o não-fazer expressa uma escolha de agir do ente governamental por ignorar ou não tratar determinado problema social.

Além disso, políticas públicas não estão voltadas somente ao cenário macropolítico. Secchi (2012) afirma que o nível de operacionalização da diretriz precisa evidenciar também aspectos municipais, regionais, estaduais e outros que não necessariamente possuem enfoque macro. Desta forma, “a cada nível da política pública, há um entendimento diferente dos problemas e das soluções, há uma configuração institucional diferente, existem atores e interesses diferentes” (GIULIANI *apud* SECCHI, 2012, p. 7).

De uma maneira geral, para se pensar as políticas públicas, precisamos ter em mente que elas estão permeadas por diversas fases, as quais envolvem atores que as formulam, as implementam e as avaliam (agentes públicos ou privados). Posto isso, as *public policies* possuem fases que podem ser entendidas como um processo, cujo desenrolar se traduz em etapas ou estágios que se direcionam ao alcance de uma demanda. Portanto, de forma sucinta, seu processo e seus estágios resumem-se em: (1) definição da agenda, (2) formulação, (3) implementação das ações, (4) monitoramento e (5) avaliação do programa. (SILVA et al., 2017, p. 34)

### 1.1.2 - *Tipos e estilos de Políticas Públicas*

Pensar em tipos e estilos de *policies* ajuda a diferenciar e analisar o objetivo de uma política. Uma vez denominado no tópico anterior que políticas públicas tratam-se majoritariamente de ações do governo que visam à resolução de um problema público,

algumas tipologias podem ser usadas para identificar e sintetizar as possíveis variações existentes.

Para fins de esclarecimentos, Sechi (2012, p. 16), então, define que “as tipologias de políticas públicas são formas de classificar os conteúdos, os atores, os estilos, as instituições, dentro de um processo de política pública”. Além disso, explica que os estilos de políticas públicas constituem-se em “procedimentos operacionais padrão de elaborar e implementar políticas” (Richardson, Gustafsson e Jordan *apud* Sechi, 2012, p. 107). Dado isso, a diferença básica entre estilo e tipologia é que, enquanto estilo está voltado à maneira de se conduzir o processo, a tipologia está relacionada ao conteúdo da política pública.

À vista disso, ao apresentar uma revisão da literatura sobre as políticas públicas, Celine Souza (2006) reitera que a tipologia apresentada por Theodore Lowi<sup>5</sup> (1964; 1972) tornou-se clássica para a análise e interpretação das diferentes formas de políticas. Numa escala diferente da de David Easton (1953), que explicava as políticas públicas por meio de *inputs e outputs*<sup>6</sup>, Theodore (1972, p. 300) formulou um gráfico no qual propôs uma tipologia que separava os tipos de *policy* segundo a coerção, tipos de influência do poder político e tipos de políticas públicas em quatro segmentos: (i) políticas distributivas (*distributive policy*), (ii) regulatórias (*regulative policy*), (iii) redistributivas (*redistributive policy*) e (iv) constituintes (*constituent policy*). Evidencia-se que essa tipologia está ligada ao impacto que cada política tem ou teria sobre a sociedade e à coerção que as ações governamentais aplicariam remota ou imediatamente a respeito da regulação proposta pelo governo.

The perspective of the entire approach is the very opposite of the typical perspective in political science, for it begins with the assumption that *policies determine politics*. But the assumption is without value unless the taxonomy of policies captures features of real government that are politically significant; and the most significant political fact about government is that government coerces. Different ways of coercing provide a set of parameters, a context, within which politics takes place (LOWI, 1972, p. 299)<sup>7</sup>

<sup>5</sup> Vale ressaltar que essa primeira explicação sobre políticas redistributivas apresenta a visão clássica formulada por Lowi (1985), cuja percepção do autor não se atentava ao pensamento racial ou de grupos minoritários.

<sup>6</sup> Easton (1953) foi o primeiro a analisar o sistema político a partir de uma relação entre *inputs e outputs*. Para o autor, *input* está relacionada com a demanda e o apoio que essa demanda vai receber, no sentido de que a demanda só pode ser satisfeita se tiver apoio. Já *output* está ligada às políticas e às decisões. As decisões podem ser autoritárias ou democráticas

<sup>7</sup> “A perspectiva de toda abordagem é exatamente o oposto da perspectiva típica da ciência política, pois começa com a suposição de que *as políticas determinam a política*. Mas a suposição é sem valor, a menos que a taxonomia das políticas capte características do governo real que são politicamente significativas; e o fato

O entendimento de Lowi leva a crer que a política pública faz e determina a política<sup>8</sup>. Isto é, a análise deve levar em conta que a dinâmica política pode alterar-se a depender do tipo de política pública adotada pelo governo. Por isso, é essencial saber quais são os elementos que determinam as diferentes tipologias.

A começar pelas (i) políticas distributivas, Souza (2006, p. 28) afirma que se tratam de “decisões tomadas pelo governo, que desconsideram a questão dos recursos limitados, gerando impactos mais individuais do que universais”, pois visaria não toda a coletividade, mas, de fato, alguns grupos da sociedade. Por sua vez, as (ii) políticas regulatórias determinariam padrões de comportamento e regras que devem ser seguidas por atores públicos e privados (LOWI *apud* SECCHI, 2012, p. 17). Já as (iii) políticas redistributivas, por sua vez, embora sejam tratadas mais especificamente no próximo capítulo, nas palavras de Secchi (2012, p. 18), “concedem benefícios concentrados a algumas categorias de atores e implicam custos concentrados sobre outras categorias de atores”. Por último, (iv) as políticas constitutivas dizem respeito à definição e formulação de competências, regras legais e jurisdições. Essas últimas ainda são conhecidas como *meta-policies*, a julgar pela possibilidade de estarem acima das outras categorias por conta de seu aparato legal (SECCHI, 2012).

Há outras tipologias que apresentam distinções entre *conhecimento e intenção*<sup>9</sup>, como é o caso da tipologia formulada por Gustafsson (1983), e também entre *conteúdo técnico* e *conteúdo político*<sup>10</sup>, elaborada por Bonzeman e Pandey, (2004). Além dessas, há outra tipologia que adota o critério da distribuição de custos e benefícios sociais da política pública, formulação de Wilson (*apud* Sechi, 2012), que diferencia as políticas por meio de grupos de interesses.

---

político mais significativo sobre o governo é que o governo coage. Diferentes maneiras de coagir fornecem um conjunto de parâmetros, um contexto no qual a política ocorre.”(LOWI, 1972, p. 299) Tradução nossa.

<sup>8</sup> SOUZA, 2006; SOUZA, 2016; SECCHI, 2012.

<sup>9</sup> Essa tipologia apresenta que a maioria dos *policymakers* querem apresentar políticas que tentem resolver problemas públicos, porém, muitas vezes, falta-lhes conhecimento ou até mesmo interesse em seguir com o projeto, fazendo com se formem pseudopolíticas ou políticas simbólicas (o *policymaker* tem condições de elaborar, mas não tem interesse em executar). (Sechi, 2012, pp. 21-22).

<sup>10</sup> Políticas de conteúdo político são aquelas que impõem que sempre haverá ganhadores e perdedores antes da implementação. Já as de conteúdo técnico mostram-se com menos conflitos e aparente ordenação no método de aplicação, porém, podendo surgir conflitos depois. (SECHI, 2012, pp. 23).

## 1.2 - Formação da Agenda

Identificado o problema, a política pública precisa ser formulada. A formação da agenda torna-se necessária, nesta situação, para a compreensão do que é preciso fazer para se modificar e corrigir os problemas encontrados. Nesse sentido, o governo escolhe a sua agenda, ou seja, a sua pauta em determinada área, por meio de uma janela de oportunidades. (RODRIGUES *apud* SILVA *et al.*, 2017, p. 36). Como relata Rodrigues (*apud* SOUZA *et al.*, 2017), a formulação da agenda acontece

de acordo com as mobilizações acerca de determinada temática, do interesse daqueles que mantêm o poder decisório, de uma apresentação clara sobre como o governo pode participar de determinada política pública e da disponibilidade de capital social, econômico e político, o governo toma a decisão sobre o que irá compor a agenda de políticas, em um definido momento.

Em função disso, precisa-se, como primeiro passo, identificar o problema para, a partir dele, buscar soluções e alternativas aplicáveis. Ressalta-se que a formação da agenda não se dá somente por vontade do governo de acrescentar determinadas pautas às discussões, mas também por causa das influências que a sociedade civil, em suas diversas esferas, pode exercer sobre os agentes públicos. Ademais, formular *policies* para serem pautas das agendas necessitam um certo aparato político e, por vezes, econômico. Estar ciente da democracia de coalizão em que vivemos mostra que se deve negociar e preparar o cenário político para a aceitação de uma *policy*.

Como sugerem Cobb e Elder (*apud* Secchi, 2012, p. 36), agenda pode possuir alguns significados distintos. Isto é, além da concepção de que a agenda alude a um conjunto de problemas ou pautas relevantes para um determinado agente, podendo expressar-se mediante programa de governo, estatuto partidário, assuntos de interesse de determinado grupo ou setor, entre outros, ela pode formar-se por meio da agenda política, da agenda formal, da agenda da mídia, e/ou da agenda social.

A agenda política refere-se ao “conjunto de problemas ou temas que a comunidade política percebe como merecedor de intervenção pública” (SECCHI, 2012, p. 36), ou seja, são os assuntos considerados importantes para determinada comunidade política. A agenda

formal, por outro lado, indica à agenda institucional ou governamental qual é o problema que merece atenção, ou seja, “elencar os problemas ou temas que o poder público já decidiu enfrentar” (SECCHI, 2012, p. 36). Por sua vez, a agenda da mídia versa sobre os assuntos enfocados pelos meios de comunicação, os quais podem exercer papel influenciador nas agendas políticas e institucionais. (SECCHI, 2012)

Além dessas acepções, a agenda social desenvolve uma relação de requerimento sobre a demanda de grupos sociais. Sem embargo, a formulação da agenda social é mais complexa, posto que depende anteriormente da concepção de problema social. Tendo isso em vista, conceber o problema social diz respeito a uma relação entre condições objetivas e subjetivas no processo de reconhecimento subjetivo desse problema. Nesse caso, a agenda social pode formar-se a partir de recursos específicos a grupos sociais, tais como recursos materiais, organizacionais, simbólicos e culturais capazes de influenciarem a dinâmica política e penetrarem na agenda pública. (FUKS, 2000)

Por conseguinte, nem todo problema considerado público entra na agenda política, pois nem todos os problemas, sejam públicos ou não, conseguem captar a atenção pública. Cobb e Elder (*apud* Secchi, 2012, p. 36) relatam que há variáveis importantes em jogo, são elas: a (i) atenção, (ii) a resolubilidade e (iii) a competência. A atenção, como a própria palavra já antevê, diz respeito à compreensão do *policymaker* sobre se a pauta merece ou não ser priorizada. Por outro lado, a resolubilidade alude à possibilidade de tal ponto ser ou não realizável e/ou factível. Não menos importante, a competência, numa agenda política, representa a percepção de que o problema possui responsabilidades públicas.

Fuks (2000) argumenta que a exclusão de um problema público da agenda política pode explicar-se na medida em que se desenvolve o *status* de problema social. Decorre disso que essa exclusão:

(...) pode ser consequência tanto da ausência ou fragilidade de atores empenhados em sua promoção como da estratégia de grupos interessados em excluí-los das arenas de ação e debate públicos (COBB e ROSS, 1997, *apud* FUKS, 2000).

Partindo-se desse apontamento, quando se alcança o objetivo de captar a atenção política sobre determinado problema público, entra em jogo a questão da manutenção desse assunto na agenda pública. Sendo assim, para manter vivo um assunto na agenda pública, os



atores envolvidos priorizam “a renovação dos recursos simbólicos associados ao tema” (HILGARTNER e BOSK, 1988, p. 71, *apud* FUKS, 2000, p. 82). Essa artimanha é conhecida como “ciclo de atenção a um assunto público”, ou melhor, *issue-attention cycle*, cuja definição está relacionada à tentativa de explicação das flutuações indeterminadas na atenção e/ou preocupação sobre determinado problema público. (FUKS, 2000) Neste sentido,

O ponto de partida é o momento em que o assunto, de repente, torna-se foco de atenção, permanecendo assim durante um curto período. O ciclo termina quando o assunto sai do centro da atenção pública, embora, em grande medida, permaneça não resolvido (DOWNS *apud* FUKS, 2000, p. 82).

Outro ponto importante reflete sobre o fato de que essa classificação de agenda disposta acima complementa o entendimento que diferencia as agendas em não governamental, governamental e de decisão<sup>11</sup>, como elucidado por Kingdon (1984). Ressalta-se que nem toda pauta de problemas elencados pelas agendas governamentais ou não entram de fato na agenda de decisão do governo, sendo preciso tecer influências, organizar as demandas e requerer direitos.

Nota-se que a identificação do problema varia de acordo com seu tempo. Por exemplo, a depender dos objetivos que os governos buscam ou são obrigados a buscar, os problemas sociais, econômicos, jurídicos, políticos, entre outros, determinam a formação da agenda governamental. Muitas vezes, como se percebe na história do Brasil, a formação da agenda esteve relacionada com práticas que diferenciavam e diminuíam alguns conjuntos de pessoas. Talvez como reflexo de uma sociedade absurdamente desigual, os governos tanto do Império, como da República comumente escolhiam ignorar problemas sociais e isso fazia com esses problemas não fossem tratados ou sequer reconhecidos (PIRES, 2013; RIBEIRO, 2013).

Nesta perspectiva,

Tão importante quanto a definição dos atores e das questões que têm acesso às arenas públicas é a caracterização dos assuntos. Uma vez alcançado o *status* de assunto público, a definição de uma determinada questão social deixa de ser monopólio exclusivo dos segmentos originalmente responsáveis por sua promoção. Rochefort e Cobb (1994: 3-4) chamam de “política de definição de problem as” esse processo envolvendo a caracterização de problem as na arena

---

<sup>11</sup> A agenda de Decisão trata-se do conjunto de problemas elencados governamental ou não-governamentalmente que é encaminhado à tomada de decisão pelos Poderes, o qual pode ser ou não resolvido (KINGDON, 1984).

política. A identificação das causas, a atribuição de responsabilidade, a avaliação da gravidade, a caracterização dos temas e públicos relevantes e a solução proposta constituem os elementos-chave em torno dos quais se desdobra a disputa pela definição de um determinado problema social. (FUKS, 2000, p. 84)

Por fim, com importância similar à definição da agenda, a capacidade dos governos em buscar respostas aos problemas públicos também deve ser pensada. A definição de propostas de solução, por parte do Estado, pode, muitas vezes, priorizar majoritariamente a criação de políticas públicas que nem sempre tratam adequadamente tal problema. Como se verá no próximo capítulo, ao invés de tratar o problema do preconceito racial no Brasil e promover a igualdade de oportunidades entre negros e brancos, de forma imediata, o Estado brasileiro, no pós-abolição, tentou criar soluções que se embasavam na propagação desse preconceito, o qual teve sua existência negada e mascarada por muitos anos.

## CAPÍTULO II

### Reconhecimento, Redistribuição e Políticas de Estado

#### 2.1 - Para iniciar

Do ponto de vista histórico, as *policies* surgem como um campo de estudo mais aprofundado com teóricos políticos estadunidenses, mais incisivamente no século XX (SOUZA, 2006). Teóricos como H. Laswell, H. Simon, C. Lindblom e D. Easton vão propor análises sobre as ações do Estado e isso se diferencia das análises europeias sobre o papel do Estado, pois o ponto de vista surgido nos Estados Unidos enfatiza mais a produção dos governos do que a análise do papel Estado (SOUZA, 2006, p. 22-23).

Dando-se sequência, por mais que hoje seja quase automático pensar que a produção de políticas públicas surge unicamente por meio das ações do Estado, é fundamental perceber que, ao longo do tempo, a participação de grupos sociais, parcelas da sociedade, entidades privadas, movimentos sociais e instituições privadas têm influenciado diretamente na criação e formulação de políticas públicas. Assim, o conceito de políticas públicas que se prende unicamente à produção governamental, no intuito de resolver os problemas sociais, prende-se no equívoco de que o aparelho estatal daria conta de não só apresentar, mas também de responder a todas as demandas sociais.

Muito pelo contrário, é preciso que as políticas públicas, sobretudo as que visam a redistribuição e reconhecimento de direitos e a formulação de oportunidades para parcelas sociais historicamente afetadas, sejam dialogadas diretamente com a sociedade. No caso das políticas públicas que objetivam a questão racial, foi e é fundamental a participação de movimentos sociais negros, os quais puderam contribuir para formulação de políticas que reconheçam e redistribuam direitos para essa parcela da população, como se verá no capítulo seguinte.

Além disso, ao se perceber diversas desigualdades materiais e sociais, algumas políticas são formuladas para além do enraizamento de governos, isto é, as políticas de Estado

tendem a ser políticas que não se fixam em determinados governos, embora possam iniciar-se em algum governo específico. Por sua vez, as políticas de Governo costumam atender a uma agenda governamental determinada e, por isso, podem não ser continuadas no governo seguinte. Contudo, algumas políticas de governo se tornam políticas de Estado, como é o caso das políticas afirmativas ao povo negro, por exemplo. Como afirma Dalila Andrade Oliveira (2011, p. 329), na medida em que as políticas de governo respondem às demandas da agenda política interna, as políticas de Estado são mais complexas e interligam outras instâncias governamentais, isto é:

Considera-se que políticas de governo são aquelas que o Executivo decide num processo elementar de formulação e implementação de determinadas medidas e programas, visando responder às demandas da agenda política interna, ainda que envolvam escolhas complexas. Já as políticas de Estado são aquelas que envolvem mais de uma agência do Estado, passando em geral pelo Parlamento ou por instâncias diversas de discussão, resultando em mudanças de outras normas ou disposições preexistentes, com incidência em setores mais amplos da sociedade. (OLIVEIRA, 2011, p. 329)

Partindo disso, políticas de Estado e políticas de Governo podem se desenvolver como políticas distributivas ou de reconhecimento. A diferença entre ambos os pontos será delineada a partir do próximo tópico, no qual será introduzida a discussão teórica sobre as distinções entre reconhecimento e redistribuição, sobretudo com ênfase nos apontamentos de Nancy Fraser em diálogo com Axel Honneth. Denota-se que essa discussão é recente na teoria política, tem ligação direta com a teoria da justiça e fomenta o debate sobre a construção das políticas públicas identitárias ou multiculturais.

## 2.2 - Redistribuir e Reconhecer

A questão de se reconhecer as injustiças para além do estrato econômico é pauta da produção científica de grandes autores da teoria da justiça, como são os casos de Taylor (1992), Axel Honneth (1997 e 2002) e Nancy Fraser (1997). Por outro lado, o pontapé inicial para esse debate surge a partir das reivindicações da década de 1960 (NEVES, 2005; WEDDERBURN, 2005). O processo de reivindicação das políticas públicas de ação

afirmativa iniciou-se nos Estados Unidos e na Índia da década de 1960, sobretudo por meio dos protestos de negros na luta pelos direitos civis das populações negras nesse país, no caso dos EUA, e por meio de requerimentos por equidade entre as castas na Índia. (WEDDERBURN, 2005)

Por conseguinte, as demandas por reconhecimento social de grupos sociais marginalizados por processos históricos que tendiam a evidenciar grupos dominantes em desfavor de grupos dominados começa a crescer a partir da década de 1960. Embora o debate teórico que baliza este estudo tenha surgido poucas décadas depois, as reivindicações por reconhecimento das identidades pessoais de pessoas e grupos marginalizados começa a fazer parte do rol da discussão sobre justiça.

Os debates sobre o reconhecimento, então, fazem parte de uma discussão que tenta compreender quais são os critérios mínimos para uma vida justa. Nesse sentido, as discussões apenas do rol dos debates distributivos já não se mostravam mais suficientes para analisar a sociedade, pois, além das injustiças econômicas, morais e simbólicas também começavam a ser compreendidas como pontos de análise. Assim, "(...) mais do que a questão da distribuição igualitária dos bens, é a questão da dignidade e do respeito que importa." (NEVES *apud* HONNETH, 2005, p. 84). Esse era o entendimento de Axel Honneth em sua teoria do reconhecimento.

Para Honneth, as lutas por reconhecimento evidenciam uma necessidade de se perceber essas reivindicações como parte do processo de transformação nas sociedades modernas. Além disso, o reconhecimento precisaria da esfera dos direitos para ter a capacidade de influenciar as demais esferas que permeiam o reconhecimento: "o amor (no espaço privado das relações pessoais), a igualdade (no espaço dos direitos instituídos) e a solidariedade (no espaço das relações sociais interdependentes)." (NEVES *apud* HONNETH, 2005, p. 83). Assim,

o reconhecimento deve ser visto, em nome da autonomia individual, como o "centro normativos de uma concepção da justiça social". Ou seja, sendo o reconhecimento a base para que os indivíduos possam construir "identidades intactas" - por meio de uma vida afetiva escolhida, do acesso igual aos direitos e da estima social -, ele pode ser visto como a base de uma justiça social expandida. (*Idem*).

Por mais que sejam novos os debates que fazem parte da teoria da justiça que visam o reconhecimento, hoje, há uma bibliografia crescente sobre o tema. Nesse sentido, autores como Nancy Fraser (2002) e Axel Honneth figuram como importantes contribuintes para esse debate que tem tomado conta não só da Ciência Política, mas também do Direito, da Sociologia e da Administração Pública.

Nancy Fraser conversa com Axel Honneth acerca da construção de um contexto social, político e econômico que tenha em vista as diferenças das identidades e a igualdade formal que é parte dos direitos fundamentais para ambos os autores. Colocada em consonância com a percepção da redistribuição em contraponto ao pensamento de Axel Honneth, Fraser (2002) vê a luta por reconhecimento como fundamental para a formulação ética dos sujeitos. Para ela, a estrutura econômica da sociedade capitalista cria mecanismos de diferenciação e de propagação das desigualdades. Além do entendimento de classe e da necessidade de reconhecimento de que a justiça não é alcançável a todos, a ideia de redistribuição enfoca na construção da justiça social.

Dessa forma, a justiça social apresenta-se como um pilar importante para a busca de alternativas às desigualdades que se expressam pela má distribuição de riquezas, acúmulos desproporcionais de capital, aspectos perceptíveis principalmente ao se compreender que o desenrolar da história, sobretudo nos países de economia capitalista, tendem a valorizar uma classe em detrimento de outra (FRASER, 2006).

Por outro lado, as demandas do reconhecimento surgem para além dessa noção de classe, embora estejam também vinculadas a ela. As questões relacionadas à justiça social não mais se limitam aos aspectos de classe, como coloca Fraser (2002, p. 9):

Já não restrita ao eixo da classe, a contestação abarca agora outros eixos de subordinação, incluindo a diferença sexual, a "raça", a etnicidade, a sexualidade, a religião e a nacionalidade. Isto constitui um claro avanço relativamente aos restritivos paradigmas fordistas que marginalizavam tal contestação. Para além disso, a justiça social já não se cinge só a questões de distribuição, abrangendo agora questões de representação, identidade e diferença. Também neste aspecto constitui um avanço positivo relativamente aos redutores paradigmas economicistas que tinham dificuldade em conceitualizar males cuja origem reside, não na economia política, mas nas hierarquias institucionalizadas de valor.

Tendo em vista as consequências advindas das desigualdades materiais, o Estado, a partir da concepção de bem-estar liberal que visa a igualdade<sup>12</sup>, passou a tentar compensar as desigualdades da má distribuição de recursos por meio de políticas que incentivassem o consumo nos grupos economicamente desprivilegiados. Neste sentido, formula Fraser (2006), o Estado iniciou a busca por remédios redistributivos para corrigir as injustiças na distribuição, como a desvantagem econômica de alguns grupos sociais, por exemplo. Esses remédios redistributivos, para Fraser, vão além de se pensar meras políticas redistributivas que coloquem os sujeitos em disputa: é preciso pensar o aspecto da redistribuição dialogando com o reconhecimento (FRASER, 2006).

Fraser é contundente em sua análise, pois, além de abordar a passagem do paradigma da redistribuição ao paradigma do reconhecimento, afirma que esse fenômeno é fruto de uma época pós-socialista, na qual a crise do socialismo representa-se mormente em relação à falta de alternativas à democracia liberal e ao capitalismo. Partindo disso, sua análise tenta romper com as contribuições dicotômicas na teoria da justiça que ora privilegiam as injustiças socioeconômicas e ora enfatizam as injustiças culturais. Diante disso, a escolha de Fraser é lançar-se no entendimento de que é somente por intermédio da junção entre os critérios de redistribuição e de reconhecimento que seria possível matizar uma narrativa acerca de uma sociedade verdadeiramente justa. (NEVES, 2005, p. 84).

Assim, as políticas de reconhecimento surgem, segundo Fraser (2006), como uma tentativa de se recuperar os aspectos culturais que são subjugados à marginalização, ao esquecimento e à auto-descaracterização. Políticas de reconhecimento, portanto, dialogam com a constatação de que as diferenças interculturais, para além de serem alvo de constante ataque, devem ser observadas como fatores intransferíveis e irrenunciáveis de um povo ou de uma coletividade.

Em contraponto às afirmações de Fraser sobre a teoria da justiça, Axel Honneth enxerga que o problema da distribuição é apenas uma derivação da falta de reconhecimento. Isto é, as injustiças de cunho distributivo são reflexos de relações injustas de reconhecimento nas quais não há respaldo institucional suficiente. (FRASER e HONNETH, 2003)

Além disso, outro ponto do pensamento de Honneth diz respeito a sua compreensão de que, num contexto crescente de conflitos multiculturais, há a busca também crescente por

---

<sup>12</sup> A concepção de igualdade possui diversas acepções. No liberalismo clássico, igualdade estava relacionada à isonomia. Essa concepção evolui ao longo do desenrolar do pensamento liberal, mas, para fins de análise deste trabalho, igualdade é concebida em relação à equidade.

reconhecimento positivo das diferenças. Assim, o autor entende que a formulação da lei, nos dias de hoje, tende a ser de maneira universalista e a tratar de forma igualitária os sujeitos, o que pode contrariar a realidade multicultural na medida em que engendra impossibilidades de distinção dos fatores histórico-sociais relacionados à cada coletividade (FRASER e HONNETH, 2003).

Fraser e Honneth tecem uma discussão de importância ímpar para o reconhecimento de identidades e a observação da redistribuição como uma forma de rever os males provenientes da má-distribuição de recursos numa sociedade desigual. Além disso, o reconhecimento de identidades conduz ao agente público o dever de observar, analisar e reparar as demandas identitárias e, a depender do contexto, multiculturais. Diante disso, a reflexão sobre tais políticas e também sobre a teoria da justiça precisa observar os contextos sociais de cada identidade cultural ou desequilíbrio material e de recurso de alguns grupos sociais, seus apontamentos históricos e suas reivindicações. O caráter político-econômico mostra que há um elemento de redistribuição que ainda precisa ser trabalhado, porém, e enfaticamente, a questão do reconhecimento também surge, embora com diferenciações das nuances de importância entre Fraser e Honneth, como um importante ponto a se valorizar.

### 2.3 - Reconhecimentos, Redistribuição e Políticas de Estado

De acordo com Nancy Fraser (2006), há duas maneiras de se diferenciar de forma analítica as injustiças socioeconômicas. A primeira maneira de distinguir analiticamente as essas injustiças é refletir sobre a "exploração", a "marginalização econômica" e a "privação". Posto isso, a exploração traduz-se na expropriação do trabalho em prol de outros; a marginalização econômica representa ser condicionada a um trabalho mal remunerado ou indesejável; e a privação reflete "não ter acesso a um padrão de vida material adequado" (FRASER, 2006, p. 232).

Além disso, a segunda forma é cultural ou simbólica e realiza-se por intermédio da "dominação cultural", do "ocultamento" e do "desrespeito". A dominação cultural expressa-se pelo uso de culturas hostis a outras culturas, de modo a criar-se padrões de interpretação que desvalorizem a sua própria cultura; o ocultamento representa o processo de se invisibilizar a própria cultura; e o desrespeito manifesta-se pela difamação, desqualificação e criação de



estereótipos de outras culturas com o intuito de desestimá-las. (FRASER, 2006).

Fraser (2006), contudo, apresenta dois remédios para esses dois tipos de injustiças socioeconômicas: (i) no que tange à injustiça econômica, a "redistribuição", que se manifestaria pela reestruturação político-econômica; e, no que se refere à injustiça cultural, o (ii) "reconhecimento", que se constituiria por via de mudança cultural ou simbólica. Enquanto o primeiro remédio denota uma preocupação com a redistribuição de renda, relações trabalhistas e estruturas econômicas de uma sociedade, o segundo evidencia um cuidado com as identidades que foram desrespeitadas, sendo necessário o reconhecimento, a valorização da diversidade cultural e ainda a transformação dos padrões sociais.

A autora pontua que existem problemas que compartilham das injustiças distributivas e das injustiças de discriminações negativas. Nesse caso, há uma relação direta entre reconhecimento e redistribuição que forma coletividades bivalentes:

(...) coletividades bivalentes, em suma, podem sofrer da má distribuição socioeconômica e da desconsideração cultural de forma que nenhuma dessas injustiças seja um efeito indireto da outra, mas ambas primárias e co-originais. Nesse caso, nem os remédios de redistribuição nem os de reconhecimento, por si sós, são suficientes. Coletividades bivalentes necessitam dos dois. (FRASER, 2006, p. 233)

A partir dessa concepção que explica a possibilidade de coletividades bivalentes, gênero e raça<sup>13</sup> são entendidos como problemas bivalentes por Fraser. Então, o gênero não só é, para além de uma diferenciação econômico-política, na qual versam as diferenças estruturais advindas da exploração, marginalização e privação nas relações de trabalho, como também se trata de uma diferenciação de valorização cultural. De forma análoga, apresentam-se a "raça", as questões raciais e a luta contra o racismo.

Nesse sentido, "raça", assim como gênero, para Fraser, apresenta-se como um modo bivalente de coletividade. É bivalente visto que a divisão racial do trabalho subjugou o negro a uma posição marginalizada dentro da estrutura econômica-política, seja por meio de se conferir que negros continuam ocupando as piores posições profissionais no mercado de

---

<sup>13</sup> Não só na obra de Fraser, como também neste trabalho, o termo "raça" diz respeito a um conceito cujo significado alude a uma construção social e não a uma diferenciação biológica que imponha hierarquias raciais. Sobre isso, ver: GUIMARÃES, 1999.

trabalho<sup>14</sup>, como também são aqueles que estão ocupando os piores cargos, com baixos status social de reconhecimento. Por outro lado, a questão racial do trabalho não é apenas o único ponto; as dimensões culturais-valorativas, como aponta Fraser, inserem a temática racial na esfera do reconhecimento, pois a questão do racismo continua sendo um aspecto central para se compreender as dinâmicas sociais que hoje existem.

Contudo, o modo bivalente que se atribui à "raça" possui o dilema da distinção entre reconhecimento e redistribuição. À medida que o objetivo da redistribuição visa pôr fim ao que se entende por "raça", o reconhecimento procura valorizar especificidades do grupo e, por sua vez, valorizar elementos culturais dessa coletividade. Diante disso, na formulação de Fraser acerca da possibilidade de se trabalhar de forma não-excludente essas duas dimensões - reconhecimento e redistribuição -, a autora aponta para a utilização de remédios específicos (FRASER, 2006).

Diante desse desafio, Fraser (2006) relata que os remédios às injustiças devem ser de cunho afirmativo e transformativo, haja vista que os remédios afirmativos estão relacionados à “revalorização das identidades grupais injustamente desvalorizadas” e os remédios transformativos voltam-se à desconstrução das estruturas de injustiça cultural-valorativas e “elevariam a autoestima dos membros de grupos presentemente desrespeitados” (FRASER, 2006, p. 237).

Posto isso, a identificação do preconceito racial como problema eloquente para a criação de mecanismos institucionais de combates às injustiças distributivas e de reconhecimento precisam levar em consideração toda uma gama de preconceito institucional alimentado de priorizações de conteúdos, estereótipos, saberes e diversidades que não foram os das pessoas negras. Sendo assim, como se verá no capítulo seguinte no que tange à identificação do problema, o racismo na sociedade brasileira se desdobra em múltiplas nuances e é sempre renegado, haja vista a autoconcepção forjada de que não há preconceito racial no Brasil.

A formulação de políticas públicas que visem ser remédios às injustiças distributivas e de reconhecimento precisa estar atenta não só ao racismo que reverbera na sociedade brasileira e que se desdobra nas relações interpessoais, mas também à esfera institucional, a

---

<sup>14</sup>Pesquisa realizada pelo Ministério do Trabalho e Previdência Social, em 2016, com parceria com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), revelou que homens e mulheres negras ocupam majoritariamente empregos precários.

qual é responsável por levar à agenda de decisão as demandas relacionadas ao combate às desigualdades raciais que foram construídas ao longo da história do Brasil.

Porém, nem sempre esse pensamento de políticas como remédios aos males do preconceito racial foi pauta da agenda governamental. Muito pelo contrário, o remédio que o governo buscava, sobretudo na Primeira República, era relacionado a políticas eugenistas, de embranquecimento da povo brasileiro e de desvantagem à população negra. Paiva (apud Pires, 2012, p. 91, nota 77) discorre que, para se ter acesso às políticas públicas no contexto da Primeira República, muitos negros tinham de negar as suas identidades e, para isso, tinham de se tornar um *"preto de alma branca"*.

Diante disso, a institucionalização do racismo no Brasil veio por meio de alguns dispositivos legais, como é o caso do Decreto nº 528, de 1980, que regulamentava a imigração no Brasil, e da criminalização dos negros e da cultura afro-brasileira, presente no Código Penal da Primeira República, Decreto nº 847, de 1890. Por sua vez, o Decreto nº 528, de 1980, que dispunha sobre a regulamentação da imigração no Brasil, reforçava políticas eugenistas, sobretudo por focar em políticas de embranquecimento da população brasileira como um projeto de Estado. Essa política de embranquecimento representava parte do racismo institucional que se vivia no País.

Lilia Schwarcz (1993) assinala que "o Brasil se define pela raça". Conforme Pires (2013), essa afirmação de Schwarcz refere-se ao impacto que as teorias racialistas, sobretudo a do darwinismo social, tiveram sobre o entendimento de possíveis *diferenças* que os elementos físicos e morais do negro tinham em detrimento de si mesmos.

A tese da autora (SCHWARCZ, 1996) é de que as teorias raciais passam a ser adotadas em larga escala no Brasil nos anos 1870. Instituições de pesquisa e ensino brasileiras como o Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro (IHGB), as Faculdades de Direito de Recife e São Paulo e as Faculdades de Medicina do rio de Janeiro e Bahia elegem o darwinismo social como modelo mais adequado de compreensão da sociedade, em oposição às interpretações românticas do período Imperial que elegem o *índio* como símbolo de singularidade e identidade.” (Schwarcz *apud* Pires, 2013, p. 33)

Isto é, a concepção que acendia à época influenciou ainda políticas públicas de embranquecimento como estratégia de que, ao se embranquecer a população, a modernização

brasileira seria viabilizada.<sup>15</sup> Carlos Alberto Medeiros (apud Pires 2012, p. 93, nota 82) relata que uma das preocupações do Governo do início da década de 1920 era a de estimular a imigração de povos brancos, como é o caso dos acordos de imigração que o Brasil assinava com os Estados Unidos à época para incentivar a imigração estadunidense em prol da ocupação do Centro Oeste. Contudo, essa política começou a não ser de interesse do governo brasileiro a partir do momento em que grupos negros de Chicago começaram a se organizar para imigrarem ao Brasil, criando, inclusive, uma empresa de colonização - *Brazilian American Colonization Syndicate* (BACS).

Como conta Pires (2012, p. 93, nota 82),

(quando) a informação de que o BACS era composto por negros gerou duas ofensivas institucionais: a primeira foi do governo do Mato Grosso que cancelou imediatamente as concessões oferecidas; a segunda, via Itamaraty, proibindo a embaixada em Washington e os consulados em Nova Iorque, Chicago, St Louis, Nova Orleans, São Francisco, Baltimore e Bermudas de concederem vistos a negros.

Não fosse apenas a vontade institucional de embranquecer o povo brasileiro, o Código Penal da Primeira República criminalizava o negro e sua cultura. Como é possível perceber ao ler-se o Capítulo XIII do referido Código, intitulado “Dos Vadios e Capoeiras”, a cultura negra era expressamente tipificada nos artigos de 402 a 404, dos quais vale citar o artigo 402:

Art. 402. Fazer nas ruas e praças públicas exercício de agilidade e destreza corporal conhecida pela denominação Capoeiragem: andar em carreiras, com armas ou instrumentos capazes de produzir lesão corporal, provocando tumulto ou desordens, ameaçando pessoa certa ou incerta, ou incutindo temor de algum mal; Pena -de prisão celular por dois a seis meses.  
Parágrafo único. É considerada circunstância agravante pertencer o capoeira a alguma banda ou malta. Aos chefes ou cabeças, se imporá a pena em dôbro. (BRASIL, 1890)

A posição contrária à prática da capoeira já aparecia desde o Código Penal do Império do Brasil, de 1830; porém, é com o Código Penal da Primeira República que se visualiza que

---

<sup>15</sup> Pires (2013, pp. 33-34) conta, nas notas de rodapé de sua tese de doutorado, os detalhes sobre o pensamento brasileiro de se embranquecer a população: “O ideário prevalecente à época difundia a crença de que a superioridade da raça branca seria capaz de se impor nos processos de miscigenação, fazendo com que, gradativamente, a população se tornasse branca. Diferentemente do que os estudos genéticos apontam na atualidade, pensava-se que a supremacia do branco traria como consequência necessária a predominância de suas características quando da mistura com outras raças.”

essa contrariedade não advinha somente do fato de esse esporte ser praticado majoritariamente por escravizados que podiam rebelar-se a qualquer momento. O Código Penal que vigorava na Primeira República já presenciava a validade da Lei Áurea, que fora promulgada em 1888, e, embora não previsse nenhum amparo às condições redistributivas ou de reconhecimento do povo negro, libertava-o. O estereótipo que se formou sobre o negro reverberava na marginalização de sua cultura, das suas reuniões interpessoais, das suas práticas religiosas e na imaginação coletiva de que nesse povo estariam automaticamente presentes a violência e a criminalidade. A prática da capoeira somente foi legalizada com a extinção dos artigos que a criminalizavam. Esse momento, que só aconteceu no governo Getúlio Vargas<sup>16</sup>, em 1936, fazia parte de uma busca por apoio da população pobre, que era maioria entre os praticantes do esporte.

Diante desses apontamentos, a institucionalização do preconceito racial mostra-se presente na história política e social do Brasil. Não é à toa que, a partir desses dois exemplos elencados - a imigração e a criminalização da capoeira -, pensar em políticas que redistribuam e reconheçam é essencial para se reparar os graves obstáculos que foram colocados historicamente à garantia de direitos do povo negro. Sendo assim, a pergunta que inicia este subitem, embora não tenha sido respondida por completo, fomenta o diálogo entre políticas públicas e questão racial no Brasil. A diferenciação exposta entre redistribuição e reconhecimento e ainda a exposição do preconceito racial do ponto de vista institucional elenca apenas alguns percalços à construção de políticas de afirmação racial, as quais, ao mesmo tempo, ensejam uma preocupação com a igualdade de oportunidades e a justa observação da marginalização histórica imposta à parcela majoritária da população.

Neste sentido, vale trazer o que pontuou Fraser (2006, p. 235):

(...) um aspecto central do racismo é o eurocentrismo: a construção autorizada de normas que privilegiam os traços associados com o "ser branco". Em sua companhia está o racismo cultural: a desqualificação generalizada das coisas codificadas como "negras", "pardas" e "amarelas", paradigmaticamente - mas não só - as pessoas de cor. (*Idem*).

---

<sup>16</sup> Braga e Saldanha (2014, p. 12) contam que Getúlio Vargas “oficialmente (...) extinguiu o decreto que proibira a prática da capoeira, descriminalizando-a, classificando-a como instrumento de Educação Física e concedendo ao Mestre Bimba a licença e o registro da Secretaria de Educação, Saúde e Assistência, para o funcionamento de sua escola como centro de educação física”.

Os aspectos elencados por Fraser - eurocentrismo e racismo cultural - ainda reverberam no seio social, seja por meio da valorização de traços brancos em detrimento de traços e estereótipos negros, ou pela subjugação que existe acerca da cultura negra, como se observa com as religiões afro-brasileiras. Partindo disso, então, pensar em políticas que visem à igualdade de oportunidades entre brancos e não-brancos dialoga diretamente com o reconhecimento das identidades sociais, as quais foram usurpadas ao longo da história do Brasil, e com a redistribuição material, haja vista a marginalização econômica por que foi exposto o negro mesmo no período pós-abolição.

## CAPÍTULO III

### Preconceito de cor, raça e racismo

#### 3.1 - O racismo na sociedade brasileira

A existência do racismo na sociedade brasileira é comumente negada. Seja na rua, em casa, nos órgãos de tomada de decisão a até mesmo nos governos, tratar do tema “racismo” parece ser algo não muito aceito. No Brasil, porém, a questão que envolve o debate sobre o racismo não diz respeito somente aos negros, refere-se a um problema que atinge brancos e não-brancos.

Nilma Lino Gomes (2005) apresenta alguns dos principais conceitos que permeiam as relações raciais. Segundo a autora, o racismo possui algumas dimensões. Por um lado, ele significa “uma ação resultante da aversão, por vezes, do ódio, em relação a pessoas que possuem um pertencimento racial observável” (GOMES, 2005, p. 52), seja por meio de ações que tentem inferiorizar a cor da pele, o tipo de cabelo e/ou outros elementos e, por outro, pode ser expressado através de “um conjunto de ideias e imagens referente aos grupos humanos que acreditam na existência de raças superiores e inferiores” (*idem*). Não obstante, o racismo pode revelar-se ainda por meio da “vontade de se impor uma verdade ou uma crença particular como única e verdadeira” (*ibidem*), podendo ser exercido de forma individual ou coletiva, por meio de atos discriminatórios, violência, segregação, entre outros. Além disso, a complexidade do racismo é tamanha que ele pode ser apreendido, inclusive, de maneira velada e pela forma institucional. O racismo institucional, por sua vez, ocorre por meio da discriminação sob apoio direto ou indireto do Estado. (GOMES, 2005)

Posto isso, a crença de que viveríamos numa democracia racial, visualizada erroneamente pela constante negação de que não há racismo no Brasil, e o entendimento, reiterado por Florestan Fernandes, que evidencia o “preconceito de ter preconceito”<sup>17</sup>, podem

---

<sup>17</sup> Esse tipo de preconceito reativo é apresentado por Florestan Fernandes (1972) para evidenciar a tentativa utilizada para mascarar o preconceito racial no Brasil. A partir desse preconceito reativo, revelar-se como alguém que tinha preconceito seria visto de maneira não aceita pela sociedade, pois o preconceito seria algo

ser considerados elementos de prova do preconceito racial “à brasileira”. Acerca do mito da democracia racial, a discussão sobre esse tipo de democracia fomenta-se nas afirmações da obra de Gilberto Freyre, *Raízes do Brasil*, que, embora não tenha sido a primeira a tratar desse modelo de democracia<sup>18</sup>, tornou-se clássica ao relatar a democracia do povo brasileiro como um sistema sem preconceitos étnicos e raciais, no qual haveria perfeita harmonia social. Dessa forma, a afirmação advinda da concepção de democracia racial era a de que havia no Brasil uma sociedade harmoniosa e sem problemas raciais.

Sobre isso, Gomes (2005, p. 57) afirma que:

O mito da democracia racial pode ser compreendido, então, como uma corrente ideológica que pretende negar a desigualdade racial entre brancos e negros no Brasil como fruto do racismo, afirmando que existe entre estes dois grupos raciais uma situação de igualdade de oportunidade e de tratamento. Esse mito pretende, de um lado, negar a discriminação racial contra os negros no Brasil, e, de outro lado, perpetuar estereótipos, preconceitos e discriminações construídos sobre esse grupo racial.

Além do mito, os mais de 300 anos de escravidão formal, no Brasil, não somem do dia para a noite ou simplesmente com a assinatura de uma lei que determina o fim da escravidão. Existe, contudo, uma série de problemáticas que se relacionam diretamente com isso. A ausência de um mecanismo que auxiliasse no processo de mobilidade social e econômica, num contexto pós-abolição, contribuiu para a estigmatização racial e social dos povos negros.

Sendo assim, ainda com reflexos advindos do século XIX, o início do século XX, no Brasil, foi marcado, para o povo negro, como um período de políticas de eugenia, de embranquecimento do povo brasileiro, criminalização da cultura afro-brasileira e esquecimento de que o povo negro também tinha demandas a serem providas pelo ente estatal (GUIMARÃES, 2002; FERNANDES, 1960; NEVES, 2005; RIOS, 2012).

---

degradante e tinha de ser combatido. Contudo, por mais que houvesse essa reação ao preconceito, o negro continuava a ser estigmatizado e inferiorizado socialmente, sobretudo por meio da posição de não-pertencimento que era imposta a ele.

<sup>18</sup> “O mito da democracia racial não nasceu em 1933, com a publicação de *Casa-Grande & Senzala*, mas ganhou, através dessa obra, sistematização e *status* científico — para os critérios de cientificidade da época.” (BERNARDINO, 2002, p. 251).



Como parte da apreensão de que não havia preconceito racial no Brasil<sup>19</sup>, o mito da democracia racial ganha forças nas relações sociais que buscam a consolidação de um sentimento de unidade nacional. A obra de Gilberto Freyre, *Casa Grande & Senzala*, surge para fortalecer as interpretações de equilíbrio de antagonismos, ou seja, tenta equilibrar a figura de desigualdade do negro à assertiva de ascensão social do mulato. Portanto, o mito da democracia racial visualizava uma “saída de emergência”, como relata Bernardino (2002), que depositava no mestiço a crença de reconhecimento social.

À vista disso, a construção da identidade brasileira esteve regada de preconceito racial (PIRES, 2013). As relações sociais, no Brasil, estão permeadas por critérios de distinção, noções de pertencimento e despertencimento, exclusões e opressões. De acordo com Carlos Moore (2005, p. 325), "o racismo cria inter-relações desestruturantes e desequilibrantes, que conduzem, inexoravelmente, à implosão de todo o conjunto da sociedade"; isto é, segundo o autor, as esferas dominante e dominada tornam-se alvo das patologias sociais geradas pelo racismo:

Na população-alvo (os negros), ele destrói a autoestima e conduz a uma desconexão psicológica com a sociedade como um todo, propiciando o surgimento de indivíduos cuja identidade os lança num terreno baldio onde podem frutificar atitudes antissociais. (...) No segmento dominador, o racismo cria uma complexa rede de atitudes de cumplicidade amoral, e de insensibilidade humana, que por sua vez propiciam um alto grau de permissividade diante de condutas patologicamente antissociais. (MOORE, 2005, p. 324)

Entretanto, faz-se importante destacar que nem sempre houve o entendimento de que havia o reconhecimento do racismo como degradante à sociedade. Para dialogar sobre isso, Antonio Guimarães (2004), em *Preconceito de Cor e Racismo no Brasil*, tenta entender o significado de racismo na época moderna do Brasil e começa sua análise a partir das escolas

---

<sup>19</sup> Nilma Oliveira Gomes (2005) conta que, no Brasil, ninguém se autodenomina ter preconceito racial, pois, segundo a autora, “(...) é comum ouvirmos afirmações do tipo “não sou preconceituoso!”; “no Brasil não existe preconceito racial, pois é somos fruto de uma grande mistura racial e étnica!” Mas, muitas vezes, quando essas pessoas são interrogadas se permitiriam o casamento da filha ou do filho com uma pessoa negra, a primeira resposta é a negação; quando vêem um homem negro casado com uma mulher branca ou vice-versa logo se apressam em dizer que é um casamento por interesse; quando encontram um homem negro dirigindo um carro de luxo tendem a pensar que se trata do motorista. Quantas vezes essas situações já não fizeram parte da nossa vida cotidiana! E as piadinhas? Observem que toda piada sobre o negro emitida em nossa sociedade carrega, no fundo, a idéia de inferioridade racial contra qual os negros lutam. Essa contradição na forma como o brasileiro e a brasileira expressam o seu sentimento e o julgamento das pessoas negras confirma a lamentável existência do preconceito racial entre nós.” (GOMES, 2005, p. 54)

de direito do Recife e de São Paulo e das escolas de medicina da Bahia e do Rio de Janeiro, outros que objetivavam a comprovação de diferenças biológicas e naturais entre brancos e negros; porém, tais entendimentos eram expostos em detrimento dos negros. O início da análise de Guimarães focava nessas escolas, pois, para ele, elas eram o berço da crença científica que crescia no Brasil acerca das diferenciações raciais que marcam o começo do racismo moderno no Brasil. Outrossim, a distinção do racismo moderno em contraposição a outros momentos da história baseia-se na ideia de que os seres humanos se diferenciariam biologicamente e, portanto, seriam naturalmente diferentes. (GUIMARÃES, 2004, p. 10-11)

Decorrente disso, é a partir dos estudos dessas escolas superiores que políticas de embranquecimento da população puderam se embasar. Como uma espécie de reação à igualdade política que se tornava legal, a diferenciação biológica surge como um contraponto para negar essa igualdade e impor diferenciações voltadas à raça. A tese que embasava a diferenciação racial em detrimento da população negra ia ainda mais longe e tentava justificar-se sob o pretexto de tornar viável a industrialização e a modernidade brasileiras, que seriam estimuladas com a diminuição da população negra em solo Brasil.

Em 1911, no I Congresso Internacional das Raças, o diretor do Museu Nacional do Rio de Janeiro defende uma tese de que o progresso do Brasil estaria diretamente relacionado à substituição do presente negro pelo futuro cada vez mais branco. A modernização brasileira fica condicionada a uma realidade racial branca. Para viabilizá-la são formuladas políticas públicas de embranquecimento da população de modo a ‘garantir’ que, em um século de miscigenação de negros e índios (inferiores) com a raça branca (superior), a população brasileira tivesse a cor e as qualidades necessárias ao desenvolvimento do país.

Essa política de embranquecimento da população torna-se uma solução ao problema racial que se presenciava no Brasil. Assim, embranquecer a população seria uma metodologia para em menos de um século eliminar os traços negros na população brasileira e formar um povo que também não seria mestiço, pois também “a mestiçagem era apenas um processo”. (BERNARDINO, 2002, p. 253). Logo,

Ao lado do mito da democracia racial, arquitetou-se no Brasil o ideal do branqueamento como uma política nacional de promoção da imigração europeia que visava suprir a escassez de mão-de-obra resultante da Abolição e modernizar o país através da atração de mão-de-obra européia. (SKIDMORE, 1976; SANTOS, 1997 *apud* BERNARDINO, 2002, p. 253).

Entretanto, de forma contrária a esse entendimento que visualizava a raça por meio de diferenças biológicas fundidas com a não aceitação da igualdade legal entre pessoas de cor e pessoas brancas, escravizados e senhores, donos de engenho e servos, a concepção de raça passou a ser apresentada como um aspecto cultural de um povo. Nesse sentido, a antropologia cultural de Franz Boas contribuiu para modificar o entendimento biológico de raça à medida em que "(...) substituiu a noção biológica de raça pela noção de cultura, enquanto expressão material e simbólica do ethos de um povo". (GUIMARÃES, 2004, p. 12)

A mudança de significado veio também ao se pensar as relações raciais que existiam na sociedade brasileira. Embora houvesse grande presença de descendentes de africanos que sofriam com a falta de condições mínimas de vida, o Brasil era visto como um povo sem preconceito contra negros, sem "problema racial". Em outro giro, estudos sociológicos regidos no Brasil durante o século XX davam forças a uma realidade racial construída apenas na teoria; com ênfase ao Projeto UNESCO, que tentava compreender a "democracia racial" que existia no Brasil em face à democracia política que vigorava nos Estados Unidos da América. Guimarães (2004) conta que a mudança da concepção biológica de raça para cultural estava relacionada à necessidade de se discutir a condição social e a discriminação como consequências diretas da falta de progresso social, político e cultural dos negros. Passos e Nogueira (2014) afirmam que as ideais de embranquecimento estiveram ligadas ao desenvolvimento que as elites brasileiras pensavam ser possível. Assim,

A hegemonia racial preconizada pela teoria do embranquecimento está assentada no projeto de desenvolvimento idealizado pelas elites brasileiras nos finais do século XIX e início do século XX. E, assim, o racismo se espalha no mundo dinâmico das relações sociais, expressando-se notadamente nas relações de trabalho, no sistema educacional e nos mecanismos de segurança pública, pontos de apoio para a inclusão na vida econômica e social da nascente sociedade urbana brasileira, onde a indústria e o comércio possibilitaram a existência da denominada classe média. (PASSOS, NOGUEIRA, 2014, p. 111)

Por conseguinte, a integração do negro na sociedade não se deu de forma voluntária. Sobre isso, a tese de doutorado de Donald Pierson, intitulada *Negroes in Brazil*, que trata das relações raciais no Brasil chegava à conclusão de que o principal problema para a integração e a mobilidade social do negro não era o preconceito racial, mas, sim, o preconceito de classe.

Por mais que fosse perceptível o tratamento desigual entre brancos e não-brancos desde o Brasil Império, o Brasil que se vivia pós abolição tendia a negar o preconceito racial e buscava outras explicações ao problema social enfrentado pelos negros em solo brasileiro.

Como relatado no Capítulo II, a institucionalização do preconceito racial era uma das políticas de "avanço" que o governo brasileiro pensava como solução para os problemas sociais, uma vez que, quanto mais branca fosse a população, mais desenvolvida e civilizada ela seria. Então, a preocupação era estimular a eugenia e a formação de uma raça que fosse completamente brasileira. Diante disso, o primeiro mito que se coloca é que o Brasil nunca havia conhecido o preconceito racial, o ódio entre raças e que as desigualdades no acesso à distribuição material era um problema de cor e não necessariamente de raça.

Em 1935, o entendimento acerca das desigualdades no Brasil e a compreensão da sociedade brasileira poderia ser resumida em quatro afirmações:

(a) o Brasil nunca conhecera o ódio entre raças, ou seja, o "preconceito racial"; (b) as linhas de classe não eram rigidamente definidas a partir da cor; (c) os mestiços se incorporavam lenta mas progressivamente à sociedade e à cultura nacionais; (d) os negros e os africanos tendiam paulatinamente a desaparecer, dando lugar a um tipo físico e a uma cultura propriamente brasileiros. (GUIMARÃES, 2002, p. 16)

Ainda sob esse contexto, Oracy Nogueira possui um texto clássico para explicar o fenômeno do preconceito racial no Brasil e nos Estados Unidos. Em seu texto, intitulado “*Preconceito racial de marca e preconceito racial de origem*”, conceitua que

(...) *preconceito racial* (é) uma disposição (ou atitude desfavorável, culturalmente condicionada, em relação aos membros de uma população, aos quais se têm como estigmatizados, seja devido à aparência, seja devido a toda ou parte da ascendência étnica que se lhes atribui ou reconhece. Quando o preconceito de raça se exerce em relação à aparência, isto é, quando toma por pretexto para as suas manifestações os traços físicos do indivíduo, a fisionomia, os gestos, o sotaque, diz-se que é de marca; quando basta a suposição de que o indivíduo descende de certo grupo étnico, para que sofra as consequências do preconceito, diz-se que é de origem (NOGUEIRA, 2006, p. 291)

A diferença exposta por Oracy (2006, p. 292-300) elucida-se à medida que o preconceito de marca e o preconceito de origem distinguem-se em vários momentos, dentre os

quais destacam-se *quanto ao modo de atuar*, isto é, o preconceito de marca pode ser omitido a depender da qualificação ou importância da pessoa negra, enquanto que o de origem gera exclusão independentemente das condições pessoais de instrução ou ocupação; *quanto à definição de membro do grupo discriminador e do grupo discriminado*, ou seja, o preconceito de marca cria critérios para a aparência e está ligado ao fenótipo, já o preconceito de origem condiciona *potencialidades hereditárias* que discriminam conforme a ascendência e descendência do sujeito; outra diferença se dá *quanto à carga afetiva*, ou melhor, o preconceito de marca tende a ser mais intelectual e estético, de modo a impor indesejabilidade dos traços negróides, pois seriam “defeitos” físicos, já o preconceito de origem impõe uma carga emocional mais forte, gera exclusão, privação ou segregação intencional da população negra; e, embora não se esgotem as explicações de Oracy aqui com esses exemplos, *quanto ao efeito sobre o grupo discriminado* também vale a pena ser citado, pois tem relação com a consciência do discriminado quanto a sua aparência racial. Ou seja, no preconceito de marca, a consciência do discriminado vem à tona em momentos de conflitos e de forma intermitente, nos quais ele será alvo de ofensas e humilhações raciais. Por outro lado, no preconceito de origem a identificação racial mostra-se contínua e permanente, podendo ser usada inclusive como meio de defesa e auto-afirmação em certos momentos.

A explanação de Oracy faz parte do rol de estudos encomendados pela UNESCO para compreender as principais diferenciações entre as democracias no Brasil e nos Estados Unidos, haja vista que era crescente a propagação de que o Brasil consolidava-se como uma democracia racial, diferentemente dos EUA, onde as divergências raciais eram explicitamente utilizadas como meios de segregação e de exclusão das parcelas negras. Desse modo, no Brasil, vários estudos tentavam compreender o racismo à brasileira, seja por meio de enfoques ao preconceito racial, de cor ou sob a compreensão da não existência do racismo em solo brasileiro.

Para Clóvis Moura, em *A Sociologia do Negro*, nos estudos sobre a sociedade brasileira, é frequentemente compreendida a problemática negra a partir da percepção acadêmica de classe, a qual muitas vezes se volta demasiadamente à análise da formação do proletariado brasileiro que se desenvolveria após o período de escravismo e formação do capitalismo dependente. Segundo o autor, essa preocupação em se apreender as novas classes que eventualmente surgiriam após a Abolição se esquece da dinâmica presente nas relações

raciais, a qual, diferentemente do que se vislumbrava por grande partes dos estudiosos da sociologia, não era exclusivamente econômica.

Moura (1988, p. 61) aponta que foram as preferências ideológicas dos autores que interpretavam o Brasil no início do século passado as responsáveis pela compreensão do Brasil como a maior democracia racial do mundo. Por conseguinte, Moura discorda da afirmação de alguns pensadores de sua época, como Gilberto Freyre e Euclides da Cunha, que tentaram compreender a realidade social do negro por meio de suposições que o colocariam em posição de igualdade que não se aplicaria na prática, pois a inserção do negro na sociedade seria, para esses autores, algo já estabelecido, o que alimentava a crença na suposta democracia racial. Contrário a esse entendimento, Moura afirma que o processo civilizatório brasileiro possuía deficiências e divergências em relação à alocação de etnias não-brancas nos espaços sociais. (MOURA, 1988).

A assertiva de Moura traz a reflexão sobre a criação de mecanismos ideológicos de barragem aos povos não-brancos. Nessa perspectiva, além do preconceito racial, havia também o preconceito de cor à medida que a elite dominante, que possuía o poder, se concebia branca e escolhia a figura do branco europeu como a representação da superioridade étnica. Formou-se, então, a dicotomia étnica que pairava sobre as relações raciais brasileiras. A figura dos não-brancos era tida como negativa e inferior, seja étnica ou culturalmente. Esse mecanismo social e simbólico de dominação que diminui a identidade negra ou não-branca era utilizada para criar mitos sociais que reverberassem a própria discriminação em cima dos grupos discriminados. Exemplo disso denota-se na pesquisa do IBGE citada por Clóvis Moura em 1980, na qual os entrevistados, quando perguntados sobre a sua cor, responderam um total de cento e trinta e seis cores para fugirem da afirmação de serem negros ou não-brancos. (MOURA, 1988, p. 61-63)

Os mecanismos de dominação utilizados pelas elites brancas, continua Moura, apenas mostravam a falência do modelo de democracia racial que era compreendido no Brasil. Assim, as contrarrespostas sociais das parcelas não-brancas a esses mecanismos eram a tentativa de fuga simbólica. Sobre isso, escreve Moura (1988, p. 63-64):

(...) a nossa realidade étnica, ao contrário do que se diz, não igual pela miscigenação, mas, pelo contrário, diferencia, hierarquiza e inferioriza socialmente de tal maneira que esses não-brancos procuram criar uma realidade simbólica onde se refugiam, tentando escapar da inferiorização que a sua cor expressa nesse tipo de

sociedade. Nessa fuga simbólica, eles desejam compensar-se da discriminação social e racial de que são vítimas no processo de interação com as camadas *brancas* dominantes que projetaram uma sociedade democrática *para eles*, criando, por outro lado, uma ideologia escamoteadora capaz de encobrir as condições reais sob as quais os contatos interétnicos se realizam no Brasil.

Diante do fracasso da democracia racial, que enxergava na "democracia brasileira a convivência pacífica entre pessoas de diferentes cores, raças e credos, e que tal convivência poderia ser garantida pelas leis e pelos costumes" (GUIMARÃES, 2004, p. 31), a luta contemporânea dos negros foca na busca por cidadania e respeito aos direitos humanos. Nota-se que nem sempre houve o entendimento de que o problema racial que se presenciava nas desiguais relações sociais era explicado não como preconceito racial, mas, sim, como preconceito de cor, embora ambos os tipos não apresentem tanta diferença prática, como visto ao longo deste capítulo. Além disso, é importante ainda salientar que, devido a esse mito, qualquer tentativa de denúncia da população negra sobre o racismo da sociedade e nas instituições era marginalizada e tratada como racismo reverso. Assim, não foi apenas um fracasso da democracia racial, pois essa nunca existiu, mas também um fracasso do Estado em continuar pregando um mito devido a tantas provas apresentadas pelo movimento negro de que não havia uma democracia racial.

## CAPÍTULO IV

### **Movimentos Sociais Negros e a luta antirracista no Brasil**

#### 4.1 - Movimento Social e o diálogo com a reivindicação antirracista

No Brasil, o debate que permeia as relações raciais possui uma cisão perceptível: por um lado, há a posição tradicional do Estado que tenta explicar as desigualdades raciais a partir das desigualdades sociais, haja vista o passado histórico de escravidão vivido pelos negros em solo brasileiro; por outro, porém, boa parte dos movimentos negros interpretam as desigualdades raciais no Brasil por meio do problema do racismo, sendo considerado "a principal clivagem da sociedade brasileira, a tal ponto que ele dificulta a ascensão social da população de origem negra no país" (NEVES, 2005, p. 86).

Paulo Neves (2005) afirma que a posição dos movimentos negros no Brasil do final da década de 1980 focava em dois principais pontos: a multiplicação das ações culturais de cunho antirracista e a valorização da cultura negra. Esses elementos são elencados como pontos que evidenciam o crescimento da pauta negra na agenda política nacional, trazendo ao debate o tema da discriminação racial.

A luta antirracista dialogava diretamente com os movimentos sociais que surgiram durante o século XX e influenciava-os a requerem nas ruas seus direitos mais intrínsecos. Flávia Rios (2012, p. 47) conta que:

A luta antirracista fez-se, então, em diálogo, e também em concorrência com diversas tendências políticas e sociais, muitas das quais se incorporaram ao repertório do movimento negro, sem dúvida alguma devido às trajetórias, trânsitos e identidades sociais de seus ativistas, que longe de pertencerem a um movimento único, circulavam em diferentes espaços políticos, ampliando o raio de sua ação e absorvendo ideias e valores conciliáveis com seu ideário de igualdade.



O crescimento da ideia de que o negro tinha de requerer sua própria identidade alude ao entendimento de que algumas contribuições antirracistas contrariavam a ideologia da identidade nacional que visava o reconhecimento do Brasil como o país da mestiçagem. Assim, em contrariedade aos ideais nacionalistas, que tomavam conta de parte das impressões sobre a democracia brasileira, Neves (2005, p. 87) apresenta que:

a estratégia do movimento negro nesse período era outra: a de combater a ideologia nacionalista, reivindicando a diversidade cultural e étnica do país, mostrando que os afro-brasileiros sempre foram tratados como outros, malgrado os discursos que valorizavam a integração entre as raças, e denunciando os efeitos perversos da ideologia do branqueamento.

Tendo isso em vista, buscar o fortalecimento da identidade negra era também perquirir o reconhecimento social e cultural desse povo, o qual, embora fizesse parte da unidade brasileira, era concebido como "diferente", o "outro". Diante dessa tentativa de afirmação, fazia parte ainda o uso da cultura negra com a finalidade de se obter mobilização em prol da questão racial.

A busca de uma identidade cultural negra capaz de levar a população de origem afro-brasileira à mobilização política fez com que uma parte do movimento negro começasse a desenvolver atividades culturais vistas como puramente negras: os blocos afros, as escolas de samba, os grupos de reggae etc. (NEVES, 2005, p. 88).

Consequente a isso, o uso da cultura fez-se importante como um mecanismo de formulação de estratégias políticas, haja vista que o fortalecimento das identidades culturais negras na sociedade civil brasileira, que desde o Brasil Império camuflou o racismo e o fez ser entendido, em diversos momentos, como inexistente. Percebe-se que a luta antirracista em solo brasileiro se deu de maneira diferente à luta negra por direitos civis nos Estados Unidos. Enquanto, no Brasil, o preconceito racial era negado e, muitas vezes, camuflado no preconceito de classe, o preconceito racial nos EUA revelava-se muito mais vívido, basta ver as políticas segregacionistas presenciadas lá.

O diálogo entre movimentos negros e a luta antirracista mostra-se mais eloquente na medida em que os movimentos negros começam a pautar pela reivindicação da identidade negra, o que é enfatizado a partir da década de 1980, principalmente com a negação do

entendimento nacionalista que foi construído ao longo do século XX. Por outro lado, as reivindicações já existiam mesmo antes da abolição, pois, como apresenta parte da literatura, os quilombos e terreiros são exemplos territoriais da negação do eurocentrismo e valorização da identidade negra (FIABANI, 2007; SILVA, 2012).

De acordo com Gomes (2005, p. 59),

a expectativa do Movimento Negro e de todos aqueles que se posicionam contra o racismo e a favor da luta anti-racista é de construir um país que, de fato, apresente e crie condições dignas de vida e oportunidades iguais para toda a sociedade, principalmente para os grupos sociais e étnico-raciais que vivem um histórico comprovado de discriminação e exclusão. Aí, sim, estaremos construindo uma sociedade realmente democrática que respeite e valorize a diversidade.

É, nesse sentido, que os movimentos negros brasileiros intensificam suas reivindicações enfocando a necessidade de se pensar a justiça no sentido sociorracial, ou seja, priorizando as questões raciais, as quais, em boa parte da história brasileira, estiveram à margem dos interesses públicos.

#### 4.2 - Movimentos Negros no processo de inserção da pauta racial na agenda política nacional

Faz parte do panorama a seguir traçar que o século XX representou um momento de reações negras aos conflitos gerados pelo período pós-escravidão nas Américas, os requerimentos em massa pelos direitos civis nos Estados Unidos e os reflexos do colonialismo-imperial que se intensificava nos continentes periféricos. (PASSOS; NOGUEIRA; 2014)

Assim, embora os ideais de branqueamento e eugenia presentes no ideário político e empreendidos entre o final do século XIX e início do século XX, no Brasil, como políticas de Estado, a demanda contra o racismo e pelos assuntos que envolviam as relações étnico-raciais esteve presente no agenda social brasileira. Os movimentos negros, no Brasil, embora demonstrem mais força tática após a Constituição Federal de 1988, requerem o fim do entendimento do mito democracia racial, concepção que marginaliza o “ser” negro numa

posição na qual as relações sociais se dariam por meio da bondade do senhor que se preocuparia com o negro.

Ao abordar, então, movimentos sociais de cunho negro não se pode falar em movimento negro sem antes se defini-lo. Nesse sentido, há um amplo entendimento da literatura sobre sua significação. Porém, faremos o recorte do conceito trabalhado pelo historiador Joel Rufino dos Santos, que define que movimento negro pode ser "aquilo que seus protagonistas dizem que é movimento negro" (SANTOS *apud* PASSOS e NOGUEIRA, 2014, p. 112). De acordo com Santos, tem-se como movimento negro

(...) todas as entidades de qualquer natureza e todas as ações, de qualquer tempo (aí compreendidas mesmo aquelas que visavam a autodefesa física e cultural do negro), fundadas e promovidas por pretos e negros (...). Entidades religiosas (como terreiros de candomblé, por exemplo), assistenciais (como as confrarias coloniais), recreativas (como “clubes de negros”), artísticos (como os inúmeros grupos de dança, capoeira, teatro, poesia), culturais (como os diversos “centros de pesquisa”) e políticas (como o Movimento Negro Unificado); e ações de mobilização política, de protesto anti-discriminatório, de aquilombamento, de rebeldia, de movimentos artísticos, literários e “folclóricos” - toda essa complexa dinâmica, ostensiva ou encoberta, extemporânea ou cotidiana, constitui o movimento negro. (SANTOS, 1985, p. 287 *apud* PASSOS e NOGUEIRA, 2014, p. 112)

Esse significado, embora extenso, caracteriza a amplitude de se pensar acerca dessa temática. Ressalta-se que os movimentos negros devem ser pensados por intermédio do ponto de vista da pluralidade, uma vez que, numa sociedade como a nossa, há diversos atores e conjuntos de atores que lutaram e lutam pelas pautas do fim do racismo e dos preconceitos étnicos e raciais, pela justiça social para a população negra, pelo reconhecimento das identidades negras e pela redistribuição material, considerando-se o passado histórico de desconstrução tanto da imagem, como do “ser” negro, que resultou em desigualdades no acesso a bens, a cargos, à educação e, sobretudo, na diminuição e na marginalização do povo negro. Logo, essa pluralidade se explica ainda por meio dos atores que buscam conversar sobre o levantamento de forças e articulações políticas capazes de penetrar na esfera institucional.

Petrônio Domingues (2007), ao tecer uma análise histórica sobre os movimentos negros brasileiros, afirma que, desde o período da primeira República até meados dos anos

2000, os movimentos negros vivenciaram quatro importantes fases. Dessas quatro, vale-nos a análise das três primeiras fases.

Dito isso, do período de 1889 a 1937 forma-se a primeira fase, que foi marcada principalmente pelo racismo científico e pelas políticas de embranquecimento. Domingues ressalta que foi nesse período que se criou a Frente Negra Brasileira, entidade política que tinha como um dos objetivos principais a articulação do povo negro em prol da criação de um movimento político; porém, o partido foi dissolvido pelo Estado Novo em 1937. Embora seja de importância ímpar para a análise do processo de institucionalização da igualdade racial, o início da primeira fase<sup>20</sup> possui pouca documentação, uma vez que a libertação de 1889 não trouxe nenhum aparato que pudesse rever o atroz tratamento a que fora submetida a população negra durante o período de escravidão no Brasil, resultando em des acesso à educação e no alto índice de analfabetismo entre os negros nesse período. (DOMINGUES, 2007)

Visto isso, o início desse período representou ausência de organização política, por causa da cláusula de barreira que se impunha aos negros em relação à renda e à alfabetização, o que começou a ser modificado a partir da década de 1930, com o surgimento, em São Paulo, da Frente Negra Brasileira (FNB). A FNB é entendida por Domingues (2007) como uma das mais significativas entidades negras do Brasil na primeira metade do século XX. A sua importância pode ser visualizada pela expressiva capacidade de mobilização, algo que se mostra por meio dos mais de 20 mil associados, sendo as mulheres mais da metade desse pessoal. (DOMINGUES, 2007).

A transformação da FNB em partido político ocorreu em 1936 e tinha o intuito de abrigar os votos da população negra. Além disso, fazia parte dos interesses da FNB contribuir para a integração do negro na sociedade brasileira, sobretudo ao lutar pelo fim do racismo e reconhecer este como o principal problema para a integração do negro na sociedade desde essa época. A FNB, contudo, não foi o único movimento negro surgido durante esse período. Domingues (2007, p. 107) conta que, além dela, surgiram outros movimentos no Rio de

---

<sup>20</sup> Antes mesmo desse período, existiam os quilombos, locais de onde também partiam as reivindicações por direitos aos negros. Por outro lado, o pós-abolição consolidou-se como o período de encarceramento em massa e de usurpações materiais e sociais às comunidades negras, resultando diretamente em construções de favelas, analfabetismo de boa parte da população negra, negação de direitos, etc. Se, hoje, então, a primeira fase representou ausência de organização política, muito do por que disso pode ser evidenciado com as faltas de recursos que assegurassem alfabetização, moradia e direitos mínimos de subsistência. Diante disso, a primeira fase mostra-se, ainda, a base para a construção dos movimentos negros nos períodos seguintes, os quais vão pautar, dentre outras coisas, pela alfabetização de jovens e adultos. (GONÇALVES; SILVA, 2000)

Janeiro, São Paulo, em Minas Gerais, como a Legião Negra, que surge em 1934, a Sociedade Henrique Dias, em 1937, na Bahia.

A segunda fase do movimento negro brasileiro organizado baseia-se no período pós-Estado Novo e abarca de 1945 a 1964, isto é, da Segunda República à ditadura militar. Nesse período, destacam-se as atuações de duas importantes entidades negras: a União dos Homens de Cor (UHC) e o Teatro Experimental do Negro (TEN). A União dos Homens de Cor surgiu na capital do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, em 1943, e possuía estrutura organizativa bem definida. O alto nível de organização contribuía para elencar suas prioridades em seus estatuto, sendo sua finalidade discernida em seu primeiro artigo, que tinha como objetivo principal "elevar o nível econômico, e intelectual das pessoas de cor em todo o território nacional, para torná-las aptas a ingressarem na vida social e administrativa do país, em todos os setores de suas atividades" (DOMINGUES, 2007, p. 108).

Em pouco tempo, a UHC já havia se tornado referência para movimentos negros no Rio de Janeiro e em pelo menos mais dez outros estados (Minas Gerais, Santa Catarina, Bahia, Maranhão, Ceará, Rio Grande do Sul, São Paulo, Espírito Santo, Piauí e Paraná), diversas cidades do interior do país e outros pólos e contatos em 23 cidades. Tamanha era o crescimento da UHC que seus representantes se reuniram com o Presidente Getúlio Vargas em meados da década de 1950 para expor suas demandas. (DOMINGUES, 2007, p. 108)

Durante o século XX, os movimentos negros do Brasil começavam a reagir à ideia falida de democracia racial que era pregada por boa parte dos estudiosos brancos da historiografia brasileira. Com mais ênfase a partir dos anos 1950, também década na qual foram escritos estudos encomendados pela UNESCO para analisar a democracia racial no Brasil, organizações de movimentos negros estavam iniciando um ciclo de articulação. Assim, o Teatro Experimental do Negro (TEN), fundado em 1944, na cidade do Rio de Janeiro, que tinha como figura principal a importante personalidade de Abdias do Nascimento, reuniu vários estudiosos, tais como Darcy Ribeiro, Guerreiro Ramos, Costa Pinto, entre outros, num congresso intitulado "I Congresso do Negro Brasileiro". O intuito desse congresso era estabelecer alianças entre os movimentos negros, intelectuais e figuras políticas para que as má-condições nas quais estava boa parte da população afro-brasileira se tornasse ponto da discussão política.

Dito isso, por mais que o objetivo inicial do TEN tenha sido a construção de um grupo teatral que fosse composto por pessoas negras, o que era um marco para a representação

teatral negra, os objetivos do grupo foram se expandindo e se tornando cada vez mais amplos, como conta Domingues (2007, p. 109):

A proposta original era formar um grupo teatral constituído apenas por atores negros, mas progressivamente o TEN adquiriu um caráter mais amplo: publicou o jornal *Quilombo*, passou a oferecer curso de alfabetização, de corte e costura; fundou o Instituto Nacional do Negro, o Museu do Negro; organizou o I Congresso do Negro Brasileiro; promoveu a eleição da Rainha da Mulata e da Boneca de Pixe; tempo depois, realizou o concurso de artes plásticas que teve como tema Cristo Negro, com repercussão na opinião pública. Defendendo os direitos civis dos negros na qualidade de direitos humanos, o TEN propugnava a criação de uma legislação antidiscriminatória para o país.

O TEN foi importante porque, além de pautar por uma articulação política negra, impulsionou a *imprensa negra*, fazendo surgir diversos jornais e periódicos acerca dessa temática. “*Em São Paulo, surgiram o Alvorada (1945), O Novo Horizonte (1946), Notícias de Ébano (1957), O Mutirão (1958), Níger (1960); em Curitiba, o União (1947); no Rio de Janeiro, o Redenção (1950) e A Voz da Negritude (1952). Registrou-se, ainda, o aparecimento da revista Senzala (1946), em São Paulo.*” (DOMINGUES, 2007, p. 110).

Entretanto, com o golpe militar de 1964, o TEN e outros movimentos negros sofreram um temporário período de derrocada, porquanto muitos líderes não só dos movimentos negros, como também de forças da esquerda tiveram de se exilar fora do país. Durante o período militar, havia repressão explícita a quem quer que pautasse a questão racial, sendo esse agente acusado de propagar o racismo no Brasil, que era entendido pelos militares como um problema que supostamente não existia. (DOMINGUES, 2007). Mas o exílio das lideranças negras possibilitou maior contato com os movimentos negros internacionais, principalmente do EUA e África do Sul.

Portanto, é somente no final do período militar que os movimentos negros organizados conseguem voltar à tona. A reorganização política dos movimentos negros, por conseguinte, marcou a terceira fase do movimento negro organizado, que vai de 1978 a 2000. Com isso, a partir de 1970, movimentos populares, sindicais e estudantis iniciam uma nova arena de articulação.

Por outro lado, destaca-se a invisibilidade da discussão racial nos sindicatos, pois, à medida que se apresentavam a ausência das reflexões sobre relações de poder e representação

como pontos fundamentais para os movimentos negros dessa época, os sindicatos não destacam as questões raciais como ponto fundante do debate.

Como locus de reflexão, as organizações sindicais, por exemplo, não levaram em consideração os aspectos de raça e com isso desconsideraram um enorme contingente de trabalhadores(as) negros e negras das suas bases, acreditando que a condição de trabalhadores(as) já estaria abrangendo todos os homens e mulheres negros que pertenciam àquela categoria. Se isso é verdade por um lado, por outro, ex-escravizados e imigrantes tiveram tratamentos absolutamente diferenciados no desenvolvimento da tardia revolução industrial brasileira, com desvantagens para os trabalhadores negros quando não foi criado nenhum mecanismo que reparasse os séculos de trabalho escravo, diferentemente dos incentivos publicamente conhecidos para os imigrantes europeus." (PASSOS; NOGUEIRA, 2014, p. 109)

O movimento sindical, embora seja de importância ímpar para a luta por diversos direitos sociais, reproduzia a lógica da análise social a partir da perspectiva de classe eurocêntrica, que ganhava majoritariedade, portanto, em relação às variáveis de análise que percebiam também raça e gênero, que eram desprezadas. Porém, conta Joana Célia dos Passos e João Carlos Nogueira que esse quadro se modifica em 1992, pois:

"(...) em 1992 é realizado o primeiro Encontro Nacional de Sindicalista Antirracismo da Central Única dos Trabalhadores (CUT), trazendo para dentro da Central a demanda de que ela passasse a discutir, a pautar e a colocar nos seus documentos a questão das desigualdades raciais." (PASSOS; NOGUEIRA, 2014, p. 110)

Em outra perspectiva, a fundação do Movimento Negro Unificado (MNU), em 1978, dá peso ao retorno do movimento negro organizado à cena política brasileira. (DOMINGUES, 2007, p. 112). Por um lado, as novas organizações negras surgiam estimuladas pela luta negra por direitos civis nos Estados Unidos da América, por organizações de orientação marxista, como os Panteras Negras, e por movimentos em prol da libertação de países africanos. (*Idem*) Diante disso, o MNU refletia uma fase política e ideológica de cunho marxista e de Convergência Socialista. (*Ibidem*)

Decorrente do MNU, criou-se o Movimento Unificado Contra a Discriminação Racial (MUCDR), que teve como primeira atividade a realização de “um ato público em repúdio à

discriminação racial sofrida por quatro jovens no Clube de Regatas Tietê e em protesto à morte de Robson Silveira da Luz, trabalhador e pai de família negro, torturado até a morte no 44º Distrito de Guainases” (DOMINGUES, 2007, p. 113), no dia 7 de julho de 1978, nas escadarias do Teatro Municipal de São Paulo, reunindo aproximadamente duas mil pessoas.

Foi também sob o período de reorganização política do movimento negro vivenciado nesse período que houve o retorno da *imprensa negra*, a qual, desta vez, ressurgia com ainda mais força. O Movimento Negro Unificado influenciou para a consolidação do protesto negro no Brasil. Foi através dele que, em 1982, foi criado um Programa de Ação que tinha como objetivo requerer reivindicações mínimas.

No Programa de Ação, de 1982, o MNU defendia as seguintes reivindicações “mínimas”: desmistificação da democracia racial brasileira; organização política da população negra; transformação do Movimento Negro em movimento de massas; formação de um amplo leque de alianças na luta contra o racismo e a exploração do trabalhador; organização para enfrentar a violência policial; organização nos sindicatos e partidos políticos; luta pela introdução da História da África e do Negro no Brasil nos currículos escolares, bem como a busca pelo apoio internacional contra o racismo no país. (DOMINGUES, 2007, p. 114)

Entre os pontos marcantes advindos por meio da atuação do MNU estão: as celebrações de 13 de maio como o Dia Nacional de Denúncia Contra o Racismo, em substituição da comemoração pela abolição, e 20 de novembro como o Dia Nacional de Consciência Negra, pois seria a data presumível da morte de Zumbi dos Palmares. Além disso, o termo *negro* passou a ser usado como expressão de orgulho pelos ativistas, modificando-se a conotação pejorativa que se tinha nele. (DOMINGUES, 2007)

Além disso, na esfera da CF/88, o texto constitucional, que viria a ser formulado durante a Assembleia Nacional Constituinte<sup>21</sup> (ANC), foi influenciado pela Convenção Nacional do Negro<sup>22</sup>, que realizou a discussão "O negro e a Constituinte", em 1986, que

---

<sup>21</sup> Com a derrocada do Regime Militar, no Brasil, sob fortes pressões das “Diretas Já”, e a morte de Tancredo Neves, que havia sido eleito pelo Colégio Eleitoral, José Sarney o substituiu. Sarney assumiu a presidência sob a bandeira de que iria reorganizar o País e, pouco tempo depois e com intensos debates nas esferas pública, política e social, decide instaurar a Assembleia Nacional Constituinte, que, entre 1987 e 1988, foi responsável por elaborar a nova Constituição. O novo texto legal seria o marco na formação de uma nova democracia no País.

<sup>22</sup> A partir da Convenção Nacional do Negro, que teve considerável participação social das entidades, grupos, organizações e movimentos negros, foi elaborado um documento que seria apresentado à Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias, contendo as principais reivindicações das pautas raciais. As propostas foram: “1) No âmbito dos direitos e garantias individuais: proteção do direito à igualdade; transformação do racismo em crime inafiançável e sujeito à pena de reclusão; proibição da pena de morte;



apresentou à ANC diversas propostas que trabalhavam a inclusão da temática racial no texto Maior. Nessa Convenção, houve a participação de 63 entidades, grupos, movimentos negros e sindicatos. Nas palavras de Antonia Gay e Mariana Trotta Dallalana Quintans (2014, p. 13):

As principais demandas visavam a políticas de respeito, reconhecimento e reconstrução das narrativas, tornando visível e ressignificando a participação do negro na história do país; o combate intransigente e até mesmo criminalizante ao racismo, lutando, no bojo, contra o mito da democracia racial comumente exaltado; a proteção aos remanescentes de quilombo e a titulação de seus territórios; políticas afirmativas e protetoras nos âmbitos educacional, cultural e religioso; igualdade real de oportunidades; e, por fim, a defesa dos direitos humanos, enfatizando também a necessidade de se combaterem a violência policial e a seletividade carcerária.

Neste sentido,

(...) a Constituição de 1988 foi marcada pelo debate das desigualdades que marcavam a sociedade brasileira, assim como a precária cobertura das políticas sociais. No texto constitucional pode-se observar um esforço para o combate a pobreza e pela promoção da cidadania. Prevaleceu a concepção da pobreza, enquanto um processo de exclusão econômica e de cidadania enquanto efetiva participação política e acesso a direitos sociais. A seguridade social seria capaz de garantir as camadas mais pobres da população participação no desenvolvimento econômico e a democracia." (PAULA, 2011, p. 22)

---

respeito à integridade física e moral do detento do sistema prisional; criação de Tribunal Especial para julgamento de crimes de discriminação racial; tortura tratada como crime contra a humanidade; 2) Sobre atividade policial: unificação das polícias civil e militar, capacitada regularmente ao exercício da função com respeito à integridade física e moral do cidadão, independentemente de sua raça ou cor; 3) Condições de vida e saúde: extensão da licença maternidade para seis meses; estatização, socialização e unificação do sistema de saúde; assistência ao idoso, independentemente de contribuição previdenciária; estatização dos transportes públicos; garantia do direito à moradia; 4) Direitos da mulher: igualdade de direitos entre homem e mulher; proibição de imposição estatal de qualquer programa de controle de natalidade, bem como a descriminalização do aborto; 5) Direitos do menor: responsabilidade estatal pela educação da criança carente; proibição de Casas de detenção de menores; 6) Educação: ensino obrigatório de História da África e da História do negro no Brasil; educação gratuita em todos os níveis; ocupação da direção e coordenação das escolas públicas mediante eleição com a participação dos professores, alunos e pais de alunos; 7) Cultura: seja decretado feriado nacional no dia 20 de novembro como Dia da Consciência Negra; liberdade de culto religioso e manifestação cultural; reconhecimento expresso do caráter multi-racial da cultura brasileira; 8) Trabalho: jornada diária de seis horas; estabilidade no emprego; reconhecimento da profissão de empregada doméstica e diarista de acordo com a CLT; aposentadoria por tempo de serviço com salário integral; licença paternidade; direito de sindicalização para funcionários públicos; criação do 'juizado de pequenas causas' na área trabalhista; 9) Acesso à terra: garantia do direito de propriedade do solo urbano às populações pobres; garantia do título de propriedade da terra às Comunidades Negras remanescentes de quilombos, que no meio urbano ou rural; desapropriação de imóveis improdutivos; 10) Relações Internacionais: rompimento imediato de relações diplomáticas e/ou comerciais com Estados que tenham institucionalizado qualquer tipo de discriminação entre sua população." (GAY e QUINTANS *apud* PIRES, 2013: 109)

Nota-se, ainda, que, durante a ANC, se criou a Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias, que contou com a participação direta do MNU. Com isso, o MNU também participou do processo constituinte em curso no Brasil durante a vigência da Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988, uma vez que, além de dialogar ativamente com a subcomissão, com intuito de estimular o debate para abranger as questões raciais, “teve papel importante articulando militantes da causa negra, os quais passam a promover atos , conferências, produzir jornais e documentos de sistematização das demandas dos negros brasileiros.” (GAY; QUINTANS, 2014, p. 3)

Além do marco legal, que se consolidava com a formulação da nova Constituição, criou-se, em 1988, a Fundação Cultural Palmares (FCP). A FCP foi o primeiro órgão federal pensado e formulado para preservar e proteger a cultura negra no Brasil; contudo, a FCP teve à época problemas que superavam a sua importância simbólica, pois

(..) apesar de a importância da FCP, sua criação e valorização ainda situava a problemática de inserção social do negro na esfera cultural, quando, em verdade, as dificuldades eram muito maiores. Com a consolidação da proposta relativa à cultura, a própria FCP ganhou um olhar sobre outras áreas de atuação. (STELZER, GONÇALVES, 2016, p. 466)

Em outro giro, os movimentos negros são estimulados pela Constituição Federal de 1988 a requerem reconhecimento de suas demandas. Logo, o entre o final da década de 1980 e a década de 1990, acontecimentos como as eleições diretas para presidência da República, no Brasil, em 1989, a Marcha para Zumbi e a Conferência Mundial contra o Racismo<sup>23</sup>, a Discriminação Racial, a Xenofobia e a Intolerância Correlata, ocorrida na África do Sul, em 2001, se consolidaram como a segunda tentativa de religar os laços entre os movimentos negros e a agenda política, que era cada vez mais pressionada pela sociedade civil negra a incluir nas discussões nacionais a pauta da agenda racial. (SILVA; GUIMARÃES, *Sd*)

O entendimento falido de democracia racial é ponto-chave na construção de uma agenda de demandas da população negra. A Marcha “300 anos de Zumbi dos Palmares contra o racismo, pela cidadania e a vida”, ocorrida como forma de caminhada pela Esplanada dos

---

<sup>23</sup> Entre 31 de agosto e 08 de setembro de 2001, a III Conferência Mundial Contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerâncias Correlatas realizava-se em Durban, na África do Sul, e reunia mais de 16 mil participantes e representantes de 173 países. Ao final da Conferência, foram elaborados documentos importantes como uma Declaração e uma Plataforma de Ação, cujo foco era reunir esforços e garantir a ação dos Estados contra o racismo, a xenofobia e a discriminação.

Ministérios, em Brasília, em 1995, reuniu mais de 30 mil pessoas, dentre as quais havia ativistas negros e negras, teóricos antirracistas e líderes de movimentos sociais e de sindicatos. O intuito dessa Marcha era dar vazão às demandas por melhores condições socioeconômicas aos povos negros, promoção da luta contra o racismo e de políticas públicas que promovessem a igualdade racial.

Enquanto as pessoas seguiam o curso da marcha pelas esplanadas, no caminhão de som, levantavam-se algumas lideranças e personalidades artísticas e parlamentares, dentre elas, Benedita da Silva, que, durante sua primeira legislatura como deputada federal, atuou na Assembleia Nacional Constituinte em favor da causa negra, indígena e de outros segmentos sub-representados, o que lhes valia a alcunha de minorias políticas. Naquele dia, ela discursava em tom eloquente: “Nós queremos que esse Brasil mostre a sua cara negra”. Numa evidente demonstração de descontentamento com a representação nacional do brasileiro, a então senadora opõe-se à versão mestiça do país e convoca o orgulho negro, especificamente da mulher negra, uma identidade autônoma que vinha ganhando fôlego nos últimos anos em interface com o movimento feminista. (RIOS, 2012, pp. 56, 57)

A Marcha ocorreu em 1995, ano em que estava em curso o primeiro mandato do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso. Até esse ano, por mais que a Constituição Federal, promulgada em 1988, dispusesse acerca da igualdade formal entre brancos e negros, a sociedade brasileira vivia sob grande disparidade econômica entre seus cidadãos. A repercussão da Marcha para Zumbi, então, pressionou o poder público a pensar em formas e maneiras de se incluir a pauta racial à agenda governamental. Por meio de uma pressão, o presidente à época Fernando Henrique Cardoso decreta o Grupo de Trabalho Interministerial<sup>24</sup> (GTI), e, neste sentido, Claudilene Silva e Carlos Augusto Sant’Anna Guimarães (*Sd*, p. 3) afirmam que:

Ao final da marcha, o presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, após receber uma comissão de ativistas negros, reconheceu solenemente a existência do racismo contra negros e indígenas e a necessidade de o Estado adotar políticas públicas para promover a igualdade racial. Naquele mesmo dia, o presidente assinou um decreto criando o Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), cuja finalidade

---

<sup>24</sup> O Grupo de Trabalho Interministerial foi criado a partir do Decreto do Presidente Fernando Henrique Cardoso em 20 de novembro de 1995. Em seu artigo 1º, o decreto dispõe que: “Fica instituído Grupo de Trabalho Interministerial com a finalidade de desenvolver políticas para a valorização da População Negra.”

era estudar e propor soluções de enfrentamento do racismo e de valorização da população negra no Brasil.

Sobre a posição de Fernando Henrique Cardoso, o pesquisador Helio Santos, que presidia o GTI, disse, em 1999, num artigo de opinião para o jornal Folha de São Paulo, que a entrada para a agenda nacional da questão racial ocorreu definitivamente a partir desse governo. A criação do Grupo de Trabalho Interministerial de Valorização da População Negra (GTI) pretendia criar um órgão colegiado que pudesse interligar membros da sociedade civil e agentes públicos para, juntos, pautarem e pensarem mecanismos que criassem, gerissem e implementassem políticas para a população negra (SANTOS, 1999).

Depreende-se que foi por meio dos importantes momentos de articulação, fortalecimento, mobilização social e política, entre outros fatores, que a organização social negra pôde requerer ao ente governamental uma série de políticas à população negra. Em 2005, no Governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, ocorreu a II Marcha contra o Racismo no Brasil, que representou um marco contemporâneo na luta dos movimentos negros. (PASSOS; NOGUEIRA, 2014).

Joana Célia dos Passos e João Carlos Nogueira (2014) compilam bem algumas das principais mudanças, avanços e conquistas ocorridos nesse longo processo de inserção da pauta racial na agenda política nacional, o qual ainda segue em curso nos dias de hoje. A começar pela rearticulação dos movimentos sociais negros entre as décadas de 1970 e 1980, que representou um recomeço mais forte e abrangente; o processo constituinte para a Constituição de 1988, o qual trouxe dois ganhos importantes: “a criminalização do racismo e a garantia da titulação das terras às comunidades quilombolas” (PASSOS; NOGUEIRA, 2014, p. 120); a Marcha para Zumbi em 1995 e a Conferência de Durban em 2001, eventos que representaram a capacidade de articulação e de mobilização dos movimentos negros; a implementação de ações afirmativas nas áreas de educação, saúde e mercado de trabalho; e, em 2010, a aprovação do Estatuto da Igualdade Racial. (*Idem*)

## CAPÍTULO V

### Institucionalização das Políticas Públicas de Igualdade Racial

#### 5.1 - Da Igualdade Racial ao Estatuto

A partir dos anos 2000, as políticas de igualdade racial passaram a ser pensadas de maneira mais incisiva (STELZER, GONÇALVES, 2016). Para iniciar a discussão que se segue nesta parte, vale explicar o que significam as políticas públicas de igualdade racial e, na mesma medida, diferenciá-las das ações afirmativas. Para começar, há pelo menos três tipos de políticas de enfrentamento ao racismo, são elas: a) ações repressivas; b) ações valorativas; e c) ações afirmativas. Essas políticas são explicadas por Luciana de Barros Jaccoud e Nathalie Beghin, cujas palavras estão a seguir:

(...) as ações afirmativas e as políticas repressivas são entendidas (...) como aquelas que se orientam contra comportamento e conduta. As políticas repressivas visam combater o ato discriminatório – a discriminação direta usando a legislação criminal existente. Note-se que as ações afirmativas procuram combater a discriminação indireta, ou seja, aquela discriminação que não se manifesta explicitamente por atos discriminatórios, mas sim por meio de formas veladas de comportamento cujo resultado provoca a exclusão de caráter racial. As ações afirmativas têm como objetivo, assim, não o combate ao ato discriminatório (...), mas sim o combate ao resultado da discriminação, ou seja, o combate ao processo de alijamento de grupos raciais dos espaços valorizados da vida social. As políticas de ações afirmativas são medidas que buscam garantir a oportunidade de acesso dos grupos discriminados, ampliando sua participação em diferentes setores da vida econômica, política, institucional, cultural e social. Elas se caracterizam por serem medidas temporárias e (...) por dispensarem um tratamento diferenciado e favorável com vistas a reverter um quadro histórico de discriminação e exclusão. As ações valorativas, por sua vez, são (...) entendidas como aquelas que têm por meta combater estereótipos negativos, historicamente construídos e consolidados na forma de preconceitos e racismo. Tais ações têm como objetivo reconhecer e valorizar a pluralidade étnica que marca a sociedade brasileira e valorizar a comunidade afro-brasileira, destacando tanto seu papel histórico como sua contribuição contemporânea à construção nacional. Nesse sentido, as políticas e as

ações valorizativas possuem caráter permanente e não focalizado. Seu objetivo é atingir não somente a população racialmente discriminada – contribuindo para que ela possa reconhecer-se na história e na nação –, mas toda a população, permitindo-lhe identificar-se em sua diversidade étnica e cultural. As políticas de informação também serão aqui identificadas com ações valorizativas (JACCOUD e BEGHIN, 2002: 55-56 apud SANTOS e SILVEIRA, 2010, p. 41-42).

Sintetizando a explicação acima exposta, esses tipos de políticas representam a complexidade e a extensão do tema das políticas públicas de igualdade racial. A busca pela igualdade racial pode ser feita por meio de políticas repressivas, como é o caso da tipificação do racismo como crime inafiançável<sup>25</sup>, por meio de políticas valorativas, como vê com a inserção do ensino de história africana na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB)<sup>26</sup>, e também através de ações afirmativas, que podem ser usadas na educação, como é o caso das cotas raciais para ingresso no ensino superior público<sup>27</sup>, assim também como no que diz respeito às carreiras, como é o caso das cotas raciais para ingresso nos cargos oferecidos por certames públicos<sup>28</sup>.

Diante disso, definiremos políticas públicas de igualdade racial (PPIR) tal qual fez Santos e Silveira (2010, p. 42):

(...) essas podem ser obtidas e até mesmo definidas por meio de todas as ações ou políticas públicas e/ou privadas, como as citadas acima, que visam combater o racismo, o preconceito, a discriminação e as desigualdades raciais em todas as esferas da vida social, quer por meio de políticas universais, direcionadas a todos os cidadãos sem qualquer distinção, quer por meio de políticas específicas, direcionadas aos grupos que são discriminados racialmente em nossa sociedade.

<sup>25</sup> A CF/88 dispõe em seu artigo 5º, incisos XLI e XLII, que:

XLI - a lei punirá qualquer discriminação atentatória dos direitos e liberdades fundamentais;

XLII - a prática do racismo constitui crime inafiançável e imprescritível, sujeito à pena de reclusão, nos termos da lei;

<sup>26</sup> A partir da Lei nº 10.639/2003, que foi alterada pela Lei nº 11.645/2008, torna-se obrigatório a inclusão de ensino de cultura e história afro-brasileiras nos currículos escolares.

<sup>27</sup> A utilização da seleção por cotas nos vestibulares foi entendida como constitucional pelos ministros do Superior Tribunal Federal (STF), na votação da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 186, orquestrada pelo partido Democratas (DEM) contra o sistema de cotas raciais utilizado pela universidade de Brasília.

<sup>28</sup> Foi sancionada pela ex-presidente Dilma Rousseff a Lei nº 12.990, de 9 de junho de 2014, que, segundo seu *caput*: “Reserva aos negros 20% (vinte por cento) das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União” (BRASIL, 2014).

O desenvolvimento das PPIR, no contexto brasileiro, se deu a partir de um longo processo de requerimentos sociais sobre a temática. Não fosse as atuações dos movimentos sociais e das lutas antirracistas, este quadro não seria possível no Brasil de hoje. A importância das pressões dos movimentos negros, inclusive durante o processo de assembleia nacional constituinte, também foi definitiva para o reconhecimento do racismo como crime inafiançável e a possibilidade de se implantarem políticas especiais para a população negra.

Neste sentido, destacam-se três importantes órgãos que marcaram o processo de institucionalização das políticas públicas de igualdade racial: a Fundação Cultural Palmares, criado em 1988, o Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), instituído em 1996, no governo FHC e a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, criada em 2003 durante o primeiro mandato do ex-presidente Lula. Além desses pontos, salienta-se a importância do Estatuto da Igualdade Racial, disposto através da Lei nº 12.288, de 20 de junho de 2010, que se tornou um marco na luta pela igualdade racial no Brasil.

O GTI era composto por membros de Movimentos Sociais Negros e representantes do governo, principalmente de secretarias vinculadas à Presidência da República. Seu principal objetivo era criar e formular políticas públicas à população negra. Foi do GTI, portanto, que se começou a ganhar ênfase a discussão acerca de políticas de ação afirmativa. Depois do GTI, criou-se, em 1996, o Grupo de Trabalho para a Eliminação da Discriminação no Emprego e na Ocupação (GTDEO), contudo, nunca teve funcionamento regular. (STELZER; GONÇALVES, 2016)

Ainda no governo FHC, lançou-se, em 13 de maio de 1996, o Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH I), que, dentre outros objetivos, visava criar e implementar medidas em detrimento das desigualdades raciais, sendo possível a criação de políticas afirmativas. Em 2002, contudo, já em curso o governo de Luiz Inácio Lula da Silva, criou-se, em 13 de maio de 2002, o PNDH II, o qual, embora o PNDH I ainda estivesse vigente, renovava os objetivos do Programa. Uma das metas primordiais do PNDH II era cumprir a recomendação dada pela Conferência Mundial de Direitos Humanos, ocorrida em Viena em 1993, que estimulava os governos a incluírem os direitos humanos no rol das políticas públicas governamentais.

Em relação a esse *status* que se formulava aos direitos humanos, a igualdade racial passava a ser visualizada por meio (1) do reconhecimento da escravidão e do tráfico transatlântico de escravos como graves violações aos direitos humanos, (2) do

reconhecimento, pelo Estado, da marginalização econômica, social e política como decorrência do escravismo e (3) do pensamento crescente em se criar fundos que visassem à reparação social, financiassem políticas de ação afirmativas e que promovessem a igualdade de oportunidades. (STELZER; GONÇALVES, 2016, p. 469)

Como um acontecimento que se destaca, o Estatuto da Igualdade Racial, ainda em seu artigo 1º, apresenta uma introdução ao conceito de igualdade racial, definindo-se que o estatuto visa “garantir à população negra a efetivação da igualdade de oportunidades, a defesa dos direitos étnicos individuais, coletivos e difusos e o combate à discriminação e às demais formas de intolerância étnica” (BRASIL, 2010). Assim, entre outros sentidos, igualdade racial está ligada à ideia de desenvolvimento da igualdade de oportunidades, de tratamento e da inclusão.

Consequentemente, a igualdade de oportunidades, de tratamento e a promoção da inclusão dizem respeito não somente a gozar, usar e usufruir de direitos que percebam as diferenças diante das desigualdades do mundo material, mas também ao desenvolvimento de políticas especiais de atenção aos grupos discriminados e marginalizados social e historicamente. Porém, não só isso, quer dizer ainda poder competir equitativamente e dispor de condições igualitárias no acesso aos direitos fundamentais e sociais mais básicos, tais como: o acesso à educação digna, o direito à não discriminação, entre outros. Portanto, a criação e implementação de ações afirmativas contribuem para a igualdade racial.

A criação e aprovação do Estatuto da Igualdade Racial, em 2010, por meio da lei 12.288, representou um marco na obrigatoriedade estatal em criar remédios redistributivos e de reconhecimento, por meio de políticas públicas, para a população negra. Dados do IBGE, em 2010, mostravam que a população negra havia superado a branca e correspondia a 50,7%. Em 2016, esse percentual cresceu mais ainda, o Instituto calculou que, dos 205,5 milhões de habitantes nesse ano, 46,7% se autodeclarava parda e 8,2% preta, totalizando mais de 54% da população como negra. (SILVEIRA, 2017)

No EIR, artigo 4º, é apresentado que o objetivo do Estatuto é também, e principalmente, promover políticas públicas que possam estimular a igualdade de oportunidades:

Art. 4º A participação da população negra, em condição de igualdade de oportunidade, na vida econômica, social, política e cultural do País será promovida, prioritariamente, por meio de:



- I - inclusão nas políticas públicas de desenvolvimento econômico e social;
  - II - adoção de medidas, programas e políticas de ação afirmativa;
  - III - modificação das estruturas institucionais do Estado para o adequado enfrentamento e a superação das desigualdades étnicas decorrentes do preconceito e da discriminação étnica;
  - IV - promoção de ajustes normativos para aperfeiçoar o combate à discriminação étnica e às desigualdades étnicas em todas as suas manifestações individuais, institucionais e estruturais;
  - V - eliminação dos obstáculos históricos, socioculturais e institucionais que impedem a representação da diversidade étnica nas esferas pública e privada;
  - VI - estímulo, apoio e fortalecimento de iniciativas oriundas da sociedade civil direcionadas à promoção da igualdade de oportunidades e ao combate às desigualdades étnicas, inclusive mediante a implementação de incentivos e critérios de condicionamento e prioridade no acesso aos recursos públicos;
  - VII - implementação de programas de ação afirmativa destinados ao enfrentamento das desigualdades étnicas no tocante à educação, cultura, esporte e lazer, saúde, segurança, trabalho, moradia, meios de comunicação de massa, financiamentos públicos, acesso à terra, à Justiça, e outros.
- Parágrafo único. Os programas de ação afirmativa constituir-se-ão em políticas públicas destinadas a reparar as distorções e desigualdades sociais e demais práticas discriminatórias adotadas, nas esferas pública e privada, durante o processo de formação social do País. (BRASIL, 2010)

Conceber as PPIR como um aparato na luta contra o racismo é um dos pontos de destaque dessas políticas. Por isso, pensar em formas de estímulos a essas políticas é amplo e requer olhar atento às esferas sociais discriminadas, pois, para a promoção da igualdade racial, não basta somente promover ações afirmativas, é preciso pensar as ações afirmativas como um apoio na busca da igualdade racial. Em concordância a esse entendimento, “a definição de políticas de promoção da igualdade racial é abrangente, visto que requer a articulação e a interação de várias ações e/ou políticas, tais como ações repressivas, ações valorizativas, ações afirmativas, políticas universais e focalizadas.” (SANTOS; SILVEIRA, 2010, p. 44)

O Estatuto proporcionou ainda a criação do Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial (SINAPIR), criado para dialogar, organizar e articular a formulação e a execução de políticas para a superação das desigualdades étnicas e raciais no País. Além disso, são objetivos da SINAPIR:

(...) combater os fatores de marginalização e promover a integração social da população negra; descentralizar a implementação de ações afirmativas pelos governos estaduais, distrital e municipais; articular planos, ações e mecanismos voltados à promoção da igualdade racial e garantir a eficácia dos meios e dos instrumentos criados para a implementação das ações afirmativas e o cumprimento das metas a serem estabelecidas. (SINAPIR, 2014)

Ademais, um dos objetivos da SINAPIR é descentralizar a política de promoção da igualdade racial. Esse objetivo é para estimular a participação de todos os entes federados nesse processo. Pois, à medida que os estados e municípios dialoguem no processo de promoção da igualdade racial, mais forte se torna essa promoção e se cria uma gestão democrática da política em nível nacional. (SINAPIR, 2014)

## 5.2 - Políticas Públicas de Promoção da Igualdade Racial

Definiu-se, neste capítulo, à que se referem as políticas públicas de igualdade racial. Agora, portanto, vale fazer um breve levantamento das principais políticas que são referências nesse assunto. Observa-se, contudo, que o processo de institucionalização da questão racial, no Brasil, nem sempre esteve ancorado à criação de órgãos, como é o caso das políticas de ação afirmativa que visavam as cotas raciais para a seleção nos vestibulares de instituições de ensino superior.

Entre os marcos legais na luta pela igualdade racial, no Brasil, destacam-se:

- a) a criação e implementação da Lei 10.636 de 2003, que foi alterada pela Lei nº 11.645/2008<sup>29</sup>, e visa a inclusão inserção do ensino de história e cultura africana na Lei

---

<sup>29</sup> A alteração da Lei nº 11.645/2008 não modificou a essência da lei anterior, que passou a dispor da seguinte forma:

“Art. 26-A. Nos estabelecimentos de ensino fundamental e de ensino médio, públicos e privados, torna-se obrigatório o estudo da história e cultura afro-brasileira e indígena.

§ 1o O conteúdo programático a que se refere este artigo incluirá diversos aspectos da história e da cultura que caracterizam a formação da população brasileira, a partir desses dois grupos étnicos, tais como o estudo da história da África e dos africanos, a luta dos negros e dos povos indígenas no Brasil, a cultura negra e indígena brasileira e o negro e o índio na formação da sociedade nacional, resgatando as suas contribuições nas áreas social, econômica e política, pertinentes à história do Brasil.

de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), além de incluir o dia 20 de novembro no calendário escolar como “Dia Nacional da Consciência Negra”.

- b) criação da Lei nº 11.096/05, que regulamenta o Programa Universidade para Todos (PROUNI), programa que visa inserir negros, indígenas e jovens de baixa renda em instituições de ensino particular por meio de bolsas de estudo.
- c) a implementação de cotas raciais nas instituições de ensino superior público, no Brasil, por meio da Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012. Neste caso, a discussão começou a partir da ADPF nº 186, orquestrada pelo DEM, em tentativa frustrada de barrar a seleção por cotas. No julgamento do STF, os ministros decidiram pela constitucionalidade da seleção.
- d) a criação da Secretaria de Promoção das Políticas de Igualdade Racial (SEPPIR), em 2003, pela Lei nº 10.668.
- e) a Portaria nº 992, de 13 de maio de 2009, do Ministério da Saúde, que institui a Política Nacional de Saúde Integral da População Negra (PNSIPN), com o intuito de gerar “reconhecimento do racismo, das desigualdades étnico-raciais e do racismo institucional como determinantes sociais das condições de saúde, com vistas à promoção da equidade em saúde” (BRASIL, 2017, p. 31)
- f) a formulação e aprovação do Estatuto da Igualdade Racial, por meio da Lei nº 12.288, de 20 de junho de 2010.
- g) a criação da Lei nº 12.990, de 09 de junho de 2014, que reserva 20% das vagas em concursos públicos para candidatos negros.

A criação dessas políticas públicas visa ao combate às desigualdades sociais, à promoção dos direitos sociais e fundamentais da população negra. A amplitude dessas políticas, então, dialoga com o debate do reconhecimento e da redistribuição, o qual instiga a luta por justiça social (NEVES, 2005). Neste sentido, a promoção da igualdade racial deve estar atenta à diversas esferas do mundo social não somente para promoverem políticas exclusivas, porém, por meio de políticas especiais, promover a igualdade reconhecendo as diferenças.

---

§ 2o Os conteúdos referentes à história e cultura afro-brasileira e dos povos indígenas brasileiros serão ministrados no âmbito de todo o currículo escolar, em especial nas áreas de educação artística e de literatura e história brasileiras.”

### 5.3 - A SEPPIR

A III Conferência Mundial das Nações Unidas Contra o Racismo a Xenofobia e Intolerâncias Correlatas, mais conhecida como Conferência de Durban, ocorrida em 2001, contribuiu para o cenário de avanços no tocante às demandas por igualdade racial, haja vista que estimulou o debate entre governo federal e movimentos sociais. (PAULA, 2011)

A visibilidade proveniente dessa conferência acerca da questão racial resultou diretamente na construção de um órgão que fosse capaz de discutir e promover institucionalmente as pautas contra o racismo e por igualdade de oportunidades. Assim, as pressões que perduraram durante o século XX, enfim, se viam institucionalizadas num órgão que fosse para além do simbolismo, como foi o GTI, e entrasse na via da ação programática.

A Secretaria Especial de Promoção de Políticas de Igualdade Racial (SEPPIR), surgida em 2003, no início do governo Lula, pelo advento da Lei nº 10.678<sup>30</sup>, visava ser um meio de interlocução entre a presidência da república e os ministérios. A SEPPIR foi criada em 23 de maio de 2003, três meses depois da posse do primeiro mandato do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Santos (2010, p. 99) narra que a criação e institucionalização tardia da SEPPIR foi resultado não apenas da ausência da pauta racial nos planos iniciais do governo Lula, mas, só foi factível por causa da pressão dos movimentos sociais negros. A SEPPIR surgiu como uma Secretaria Especial, com status de Ministério, que dialogava a partir da Presidência da República com os Ministérios.

Hoje, porém, no governo Michel Temer, a SEPPIR perdeu seu caráter de Secretaria Especial vinculada à Presidência da República e foi fundida ao Ministério dos Direitos Humanos. Segundo informações contidas em seu sítio eletrônico, suas finalidades são:

- Formulação, coordenação e articulação de políticas e diretrizes para a promoção da igualdade racial;
- Formulação, coordenação e avaliação das políticas públicas afirmativas de promoção da igualdade e da proteção dos direitos de indivíduos e grupos étnicos, com ênfase na população negra, afetados por discriminação racial e demais formas de intolerância;
- Articulação, promoção e acompanhamento da execução dos programas de cooperação com organismos nacionais e internacionais,

---

<sup>30</sup> A SEPPIR surgiu por meio da Medida Provisória nº 111, de 21 de março de 2003, transformada na Lei nº 10.678.

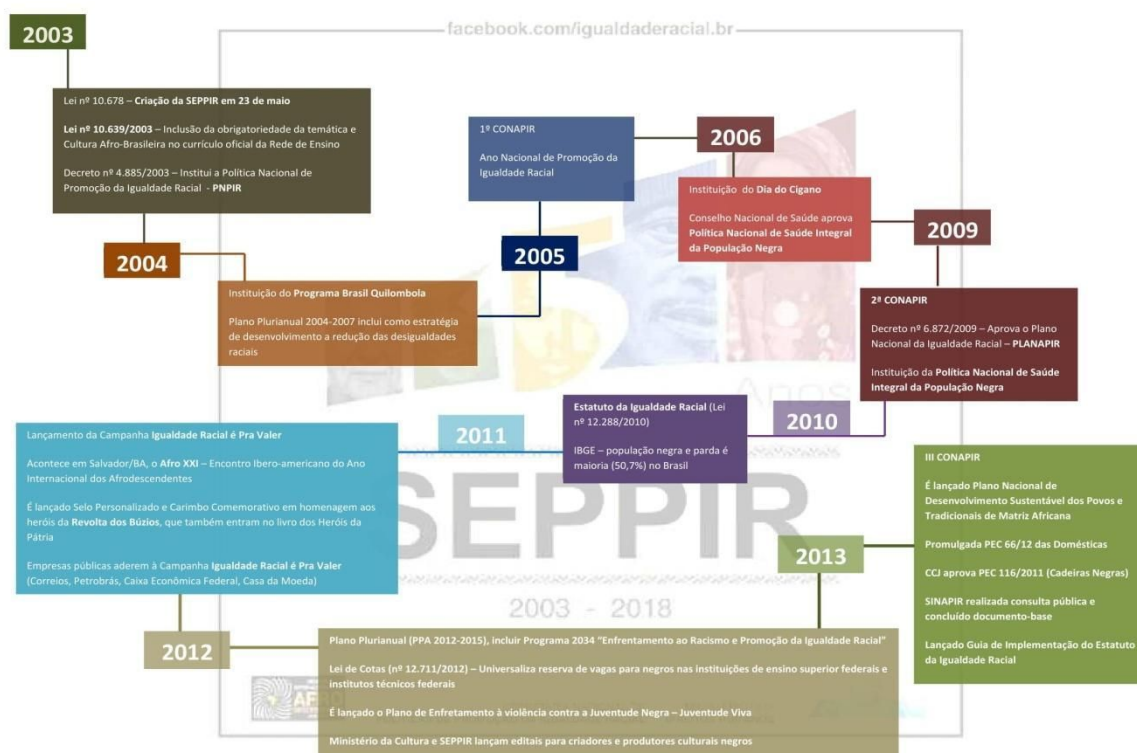
públicos e privados, voltados à implementação da promoção da igualdade racial;

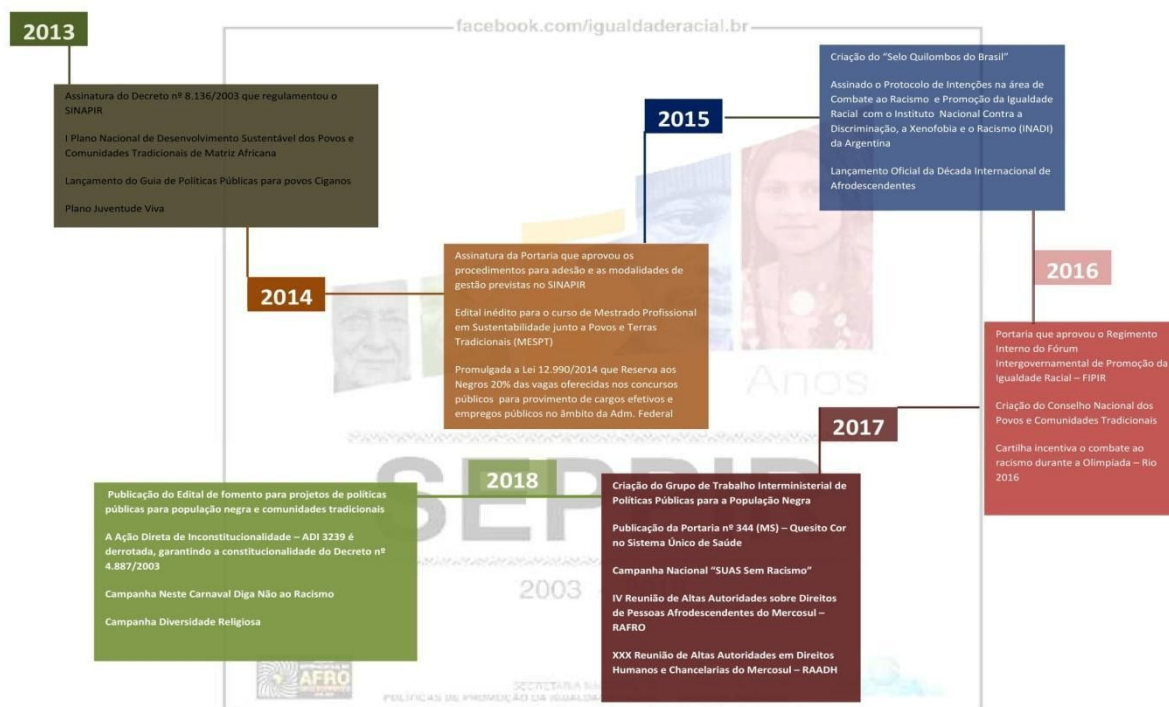
- Coordenação e acompanhamento das políticas transversais de governo para a promoção da igualdade racial;
- Planejamento, coordenação da execução e avaliação do Programa Nacional de Ações Afirmativas;
- Acompanhamento da implementação de legislação de ação afirmativa e definição de ações públicas que visem o cumprimento de acordos, convenções e outros instrumentos congêneres assinados pelo Brasil, nos aspectos relativos à promoção da igualdade e combate à discriminação racial ou étnica. (SEPPIR, 2017)

Desde o advento do Estatuto da Igualdade Racial, em 2010, a SEPPIR utiliza-se dele para a construção de uma agenda contra a discriminação racial. Em 15 anos de existência desta Secretaria Especial, percebe-se a construção de algumas políticas que se destacam, são ela: a instituição do Programa Brasil Quilombola, em 2004, a aprovação do Plano Nacional da Igualdade Racial e a criação da Política Nacional de Saúde Integral da População Negra, ambos em 2009.

Entre outros avanços, a linha de tempo dos 15 anos da SEPPIR encontra-se a seguir:

FIGURA 1





Linha do tempo retirada do site da SEPPIR na internet.<sup>31</sup>

A partir da linha do tempo da SEPPIR é possível apresentar os resultados obtidos das entrevistas semiestruturada e não-estruturada que foram feitas com alguns membros que compõem o corpo de servidores e colaboradores da Secretaria. O intuito das entrevistas foi tentar dialogar acerca das perspectivas, desafios, continuidades e descontinuidades da questão racial no Brasil, sobretudo, tendo em vista a experiência da SEPPIR.

Dito isso, a começar pela entrevista não-estruturada com a Roseli de Oliveira, atual coordenadora-geral de políticas temáticas de ações afirmativas no Departamento de Igualdade Racial, na Secretaria Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, dentro do Ministério dos Direitos Humanos, sua visão é a de que ainda existem muitos desafios a serem trilhados pela questão racial no Brasil. Segundo ela, a questão da educação foi a pauta inicial para a ascensão das reivindicações dos movimentos sociais negros pós-abolição.

[...] a questão étnico-racial vem desde a chegada do primeiro negro, desde os suicídios nos navios. [...] Eram políticas de enfrentamento ao racismo, enfrentamento à condição de escravização, etc. No final do

<sup>31</sup> Pode ser acessada neste link: <<http://www.seppir.gov.br/linha-do-tempo-aco-es-15-seppir-atual.pdf>> - acesso em junho de 2018.

século XIX, [...] quando essas lutas já estão emergentes e há uma política internacional para que o Brasil deixe de ter políticas de escravização de negros. [...] Aí, você tem a abolição da escravização sem a menor política de inclusão, inserção no mundo do trabalho, especialmente. Então, muitos deles (dos ex-escravizados) já viviam de ofício, alguns que já estavam alforriados, estavam nas zonas de produção, nas zonas de mercado de trabalho possível e às margens da sociedade. Então, no final do século XIX, você já tem as irmandades negras, a grande maioria ligada às religiões católicas, as irmandades dos homens de cor da Igreja do Rosário [...] e essas irmandades têm uma cobertura para que os negros tenham dignidade na morte e há uma luta delas para a educação. Então, já vem das irmandades a necessidade dos negros terem formação escolar. Quando você tem a abolição da escravização, a reivindicação é (pela) inclusão via educação. Bem, só que as leis do final do século XIX falam que leprosos e negros escravizados não podem frequentar as escolas. Aí, depois você vai ter a questão da universalização da educação, mas tem de pegar isso na lei para ver como ela de fato acontece. (Desde) esses núcleos que lutavam pela libertação da escravização, pela inserção do negro, vão lutar pela educação. Isso é importante porque a gente chama, embora não sejam ações afirmativas, mas são reivindicações importantes que o movimento negro carrega desde o final do século XIX. Então, educação, saúde e trabalho são três pautas emergenciais sempre para a população negra. (OLIVEIRA, 2018)

Partindo dessa ideia, a primeira entrevistada aponta como fundamental a atuação dos movimentos sociais negros na construção da agenda racial no Brasil. Além disso, para ela, na medida em que os movimentos negros requeriam direitos à população negra, o conflito étnico-racial que se vivia no Brasil tornava-se mais explícito.

A partir de 1945, 1950 e 1960, você tem os movimentos sociais (negros) exigindo de novo essa coisa da inserção social. Porém, o Gilberto Freyre já havia vendido para o resto do mundo que havia uma harmonização social (na democracia brasileira) e a UNESCO vai pagar uma pesquisa, no Brasil, para levar isso para os Estados Unidos, onde se tinha um conflito étnico real. [...] No período de redemocratização, final da década de 1970, há os movimentos de redemocratização e o movimento negro aponta esse lugar histórico do negro. Aí você já tem o nascedouro dos movimentos sociais com esse perfil político, com discussão sobre o modo de produção, do lugar do negro. Na época até se falava do “problema do negro”, que era a conceituação. Em 1980, você já tem os primeiros negros na universidade dizendo que era necessário um projeto político a partir da construção do próprio negro, mas ainda era um projeto de denúncia do status quo. Nas décadas de 1980 e 1990, você já começa a ter uma produção literária, produção acadêmica já de desconstrução desse modelo, do lugar do negro, etc. São negros da academia, da USP, PUC, Cândido Mendes, no Rio, e algumas universidades,

especialmente no Sudeste, você tem uma grande presença, inclusive, de movimentos negros estudantis, ligados às universidades. E aí se espalha pelo país. Rio Grande do Sul, Bahia, Minas, os grandes polos. Em 1980, há a mudança para o Estado mínimo e o surgimento das ONGs, quer diz, entidades negras, que algumas vão virar ONGs e outras vão permanecer como entidades de organização social, entidades políticas. Em 1995, há a marcha de Zumbi, que foi muito importante e vai denunciar a condição do negro. Nesse sentido, o FHC, que era um estudioso lá da década de de 1960, ele vai assumir que o racismo é estruturante no Brasil, que era a denúncia que a Marcha para Zumbi, com apoio internacional, fazia ao Governo Brasileiro. E ele (FHC) vai assumir que o racismo é estruturante. Olha, se o racismo é estruturante, precisa de reparação. Assim, ele (FHC) cria, em 1996, o programa de ações afirmativas no Brasil. Ele (FHC) cria ainda um Grupo Interministerial para estudar políticas de inclusão do negro. Os negros que estão presentes em 1996, com o FHC, vão ajudar o Montoro a construir em São Paulo os Conselhos de Cidadania, que passam a ser modelos para o Brasil de participação social. Então, se começa a discutir a inclusão do negro com políticas afirmativas, por exemplo, no Itamaraty. Eu me lembro que o Itamaraty era muito representativo nessa época. A questão de negros participarem da universidade, de terem cotas, embora ainda não se falassem em cotas, mas era importante ter uma política de inclusão e reparação. Tinha uma discussão, inclusive, metodológica na sociedade. (OLIVEIRA, 2018)

A afirmação de Roseli vai no sentido de que o processo de institucionalização das políticas de promoção da igualdade racial foi longo e dependeu de diversos atores. Ainda nesse quesito, a criação tardia da SEPPIR, alguns meses após o início do primeiro mandato do ex-presidente Lula, significou, por outro lado, que as atuações dos movimentos negros evidenciaram por meio de pressão sobre o Executivo Nacional a necessidade de inserção definitiva da agenda racial na agenda política nacional. Nesse sentido, afirma Roseli, que:

[...] ao final do século XX, com a entrada do Governo Lula, não se cria imediatamente [...] nenhuma secretaria para o movimento negro. Com isso, o movimento negro vem, denuncia o Lula e acorda com ele, portanto, a criação de algo que trabalhasse a questão racial, que é o último ministério criado por Lula, em 2003. Essa criação se dá por meio de uma Secretaria Especial ligada à Casa Civil e depois se torna uma secretaria com *status* de ministério. De fato, é de ali que se deslançam as primeiras proposições de políticas para a população negra. O que se tinha antes do governo Lula eram ações pontuais. Então, a partir do Governo Lula, com a criação da SEPPIR, você tem, teoricamente, uma política, integrada, de diálogo, que tem meta, que tem objetivos, que deve se relacionar com os ministérios, para construir as suas políticas. (OLIVEIRA, 2018)



Quando Roseli de Oliveira cita que antes da SEPPIR as políticas para a população negra eram pontuais, ela se refere ao fato de que a construção do GTI, durante a gestão FHC, em 1996, foi apenas simbólica. Esse simbolismo é percebido, em certa medida, pela confirmação advinda do ex-presidente FHC de que o racismo era um problema que precisava de reparação. Para repará-lo, ou, inicialmente, levantar as discussões sobre as consequências do racismo na sociedade, a criação do GTI estimula os debates sobre as ações afirmativas dentro do governo.

Em 1995, há a marcha de Zumbi, que foi muito importante e vai denunciar a condição do negro. Nesse sentido, o FHC, que era um estudioso lá da década de de 1960, ele vai assumir que o racismo é estruturante no Brasil, que era a denúncia que a Marcha para Zumbi, com apoio internacional, fazia ao Governo Brasileiro. E ele (FHC) vai assumir que o racismo é estruturante. Olha, se o racismo é estruturante, precisa de reparação. Assim, ele (FHC) cria, em 1996, o programa de ações afirmativas no Brasil. Ele (FHC) cria ainda um Grupo Interministerial para estudar políticas de inclusão do negro. Os negros que estão presentes em 1996, com o FHC, vão ajudar o Montoro (ex-governador e ex-deputado federal por São Paulo) a construir, em São Paulo, os Conselhos de Cidadania, que passam a ser modelos para o Brasil de participação social. Então, se começa a discutir a inclusão do negro com políticas afirmativas, por exemplo, no Itamaraty. Eu me lembro que o Itamaraty era muito representativo nessa época. A questão de negros participarem da universidade, de terem cotas, embora ainda não se falassem em cotas, mas era importante ter uma política de inclusão e reparação. Tinha uma discussão, inclusive, metodológica na sociedade. (OLIVEIRA, 2018)

As colocações de Roseli de Oliveira vão ao encontro das afirmações de Sionei Ricardo Leão, Coordenador-geral do Conselho Nacional de Políticas de Igualdade Racial, da SEPPIR. Quando questionado sobre a importância da Secretaria para o processo de institucionalização das políticas de promoção da igualdade racial, para ele, esse processo possui várias etapas e o ponto mais importante, até agora, foi a criação da SEPPIR, pois, a partir dela, outros órgãos executivos foram estimulados.

[...] Não resta dúvida, [...] tem algumas etapas nessa construção governamental. Se a gente for buscar lá atrás, com o primeiro Conselho do Negro de São Paulo, foram criados outros conselhos. Aí, depois, você tem a Fundação Palmares no Governo Sarney em 1978. Você tem, no Governo FHC, um Grupo Interministerial que ele criou. Então, você tem uma sequência. E [...] quando, em 2003, se cria a SEPPIR é um passo além nessa sequência de conquistas em políticas governamentais. [...] É realmente um avanço muito grande. E (em

seguida) se fez FIPIR (Fórum Intergovernamental de Promoção da Igualdade Racial), a Sinapir (Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial) [...] se você for ver a criação da SEPPIR nacional, (a partir dela) fez com que surgissem, nos estados e até municípios, (outros) órgãos também executivos. [...] Hoje, várias SEPPIRs com siglas parecidas que são consequência da criação da SEPPIR. Foi um efeito em cadeia. (LEÃO, 2018)

Outrossim, na visão de Sionei, o diálogo entre SEPPIR, governo e sociedade é multifacetado. Para ele, a Secretaria exerce um papel finalístico e que envolve a interlocução com outros entes públicos, por exemplo, diálogos com os ministérios. De maneira semelhante, a análise de Sidnei Souza Costa, Coordenador de Estratégica de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, do MDH, credita às ações dos movimentos sociais negros o resultado da criação da SEPPIR e o reconhecimento do racismo como um problema a ser enfrentado.

A SEPPIR foi iniciada para ser uma pasta transversal. Então, ela começa, sim, como um órgão de assessoramento da Presidência da República. Hoje, porém, tem uma outra formatação. Hoje, ela está no Ministério dos Direitos Humanos, mas já foi, por um tempo, do Ministério da Justiça. Na verdade, tem um pouco de política transversal e também de política finalística [...] fica um pouco nesse caminho. Por exemplo, o edital SINAPIR coloca recursos para ação com entes filiados e também com a sociedade. Então, também é um ente finalístico. Mas, também tem ações junto o MEC para fomentar políticas, porque o MEC também tem uma pasta de igualdade racial. [...] fazemos coisas conjuntas, inclusive com o Ministério da Saúde. A SEPPIR tem essa bifurcação. A SEPPIR foi, lá atrás, pensada para não ser finalística e, hoje, ela tem atividades finalísticas também. Só que, agora, por estar nos Direitos Humanos, de certa forma, muda um pouco esse foco, porque quando ela estava na Presidência da República, [...] foi colocada lá justamente para dialogar com todas as pastas a partir da Presidência. [...] E, agora, ela está no Ministério de Direitos Humanos, o que eu acho até interessante mas tem que formatar para, em primeiro lugar, dialogar com o órgão do próprio ministério (pois) aqui tem muita coisa. [...] a política das mulheres está vindo para cá. [...] A política do idosos está aqui. [...] (a pasta da) criança e adolescente está aqui. [...] Pessoa com deficiência está aqui. Então, você dialogar com esses públicos já é algo [...] por exemplo, o morador de rua é uma política que está aqui hoje. Se nós formos raciocinar mais profundamente vamos pensar que os primeiros moradores no Brasil possivelmente foram os ex-escravizados, e é uma coisa que permanece ainda hoje. Se formos ver, grande parte das pessoas que moram na rua é negra. [...] Então, você pensar uma política conjunta é algo importante nesse leque dos direitos humanos, que já não é pouca coisa. [...] ainda tem essa missão com as outras pastas maiores. Então é uma coisa bem grande. Bem amplo. (LEÃO, 2018)

[...] a SEPPIR é resultado desses diálogos [...] a SEPPIR só existe a partir dos movimentos sociais negros. Sem os movimentos sociais negros não existiria a SEPPIR. Então, a SEPPIR vem de uma construção histórica do movimento negro que remonta às décadas de 1930, 1940, quando você começa a estruturar uma visão de que você precisa de políticas públicas de longo prazo para que a população negra, de fato, seja assistida. Você tem aí no início da discussão de como o negro se insere no contexto escolar. [...] A gente se coloca até numa condição de precursores de falar sobre ações afirmativas no contexto de inserção e essa inserção vem de longa data. [...] Primeiro, você teve que desestruturar uma visão de que não havia racismo, discriminação e [...] a partir dessa desestruturação da explicitação do racismo forte, da ausência de pessoas negras em escolas públicas, em universidades, em espaços públicos de poder, de decisão, você tem essa explicitação e o movimento negro, brigando, gritando, dialogando, construindo [...] entrando nessa instituição, que vem de governos estaduais, como o de São Paulo, que teve grandes avanços, o do Rio de Janeiro também. [...] Aí, você vai e cria um formato de como é o negro dentro da gestão e a partir disso eu tenho, sim, essa estruturação. [...] a partir do momento em que esse discurso se formata em propostas e essas propostas começam a ganhar mais formatos [...] a partir de 1988, quando você tem a mudança de uma visão de que o Estado reconhece (o problema do racismo). [...] Você só tem um reconhecimento público, de fato, macro a partir da constituição de 1988, acho que (é) um grande marco no reconhecimento do racismo, no reconhecimento das disparidades sociais [...]. É a partir dali que movimento (negro) consegue fazer essa construção e fazer com que o Estado reconhecesse [...] (COSTA, 2018)

Ademais, em termos de desafios e perspectivas que a Secretaria de Promoção de Políticas de Igualdade Racial enfrenta e/ou vai enfrentar, as respostas dos três primeiros entrevistados tiveram vários pontos convergentes, como é o caso das dificuldades de se quebrar o entendimento racista na sociedade brasileira. Neste sentido, a fala do último entrevistado, Rodrigo Barbosa da Silva, Diretor do Departamento da Igualdade Racial, da SEPPIR, também dialoga com as colocações dos demais entrevistados.

[...] o grande desafio de uma secretaria meio é convencer os pares dessa leitura que o racismo é estruturante na sociedade e, portanto, deve-se falar em políticas que absorvam a temática. [...] O segundo desafio é convencer a temática que ela (a questão racial) tem relevância e, para tanto, os pares devem desenvolver políticas. Assim, do ponto de vista do discurso há a leitura pelos órgãos, pelos ministérios. [...] Na segunda gestão Lula, também há um pouco dessa leitura, mas, esbarra no fato de que o racismo não precisa só do gesto do gestor, no sentido de uma pontuação de que aquilo é fundamental, isso é muito importante, mas ele precisa também de um

convencimento de todas as áreas. Então, não adianta apenas o ministro dar uma caneta, embora isso tenha também a sua importância, mas há na estrutura mecanismos que asseguram, que passam pelo orçamento, que passam pela comunicação, que passa pela formação, que passa pelo sistema de informação, que são estruturas de gerenciamento de gestão que emperram o processo. Uma visão muito particular minha é que embora o racismo seja estruturante, o indivíduo faça uma revisão para que ele entenda o mecanismo, como é que o racismo se opera e para que ele possa olhar para o seu universo de gestão e fazer a intervenção para a superação. Isso é muito difícil, mas se avançou muito. (OLIVEIRA, 2018)

O desafio é a continuidade na conscientização do tema do negro, de quebrar essa ideia de racismo. [...] Toda reunião a gente tem de falar da questão do negro, do racismo, para a pessoa se conscientizar. Eu acho que o maior desafio é esse, pois as políticas, as ações, a gente coloca no papel, faz um planejamento, metodologia e consegue resolver e fazer a política a ação, seja com outro ministério, com quem for, com a sociedade civil, com o movimento social [...] Agora, o maior desafio é você conscientizar a pessoa de que ela não seja racista nas ações diárias dela. Acho que esse é o maior desafio [...] Ampliar as ações. A gente já tem muitas ações, mas é preciso ampliar cada vez mais e dar mais volume, pois eu acho que é isso que a SEPPIR precisa melhorar em algumas pautas que estão paradas, que foram pensadas e que ainda não foram colocadas em prática. A perspectiva é essa: ampliar as ações. (SILVA, 2018)

[...] nesse contexto (de desafios), primeiro é fazer com que essas políticas se tornem de fato políticas de Estado, políticas estruturantes e que tenham o consenso de que não há como você fazer desenvolvimento econômico, sustentável, mudanças culturais, sociais e políticas se você não fizer um debate público sobre a questão racial. (Sem isso) não tem possibilidade de você fazer esse desenvolvimento. E se eu não asseguro essa diversidade, [...] eu crio uma descompensação e (essa diversidade) é importante para esse desenvolvimento. Então, na medida em que eu crio essa noção de que é importante e que eu não preciso pressionar para que se tenha isso eu acho que a gente cumpre nosso papel e, na medida em que eu não tenho esse entendimento pleno com todos os setores, [...] tudo que compõe a sociedade [...] a gente precisa, sim, de um órgão como a SEPPIR. [...] E qual é o papel da SEPPIR? É de manter esse debate público, fazer com que esse debate ganhe propriedade em ações estruturantes e, a partir do momento que ele se torna (em) ações estruturantes, fazer com que isso se feche e que tenha o seu ciclo de implementação e de absorção pela sociedade. [...] E quais são os desafios da SEPPIR? Primeiro, [...] fazer uma avaliação consistente de suas políticas. (Perceber) quais foram os compromissos públicos com a sociedade, a partir dos planos nacionais. À medida que a gente vai tendo um fechamento de ciclo, daqui a quatro anos ou agora, no final deste mandato, você fazer uma avaliação desse ciclo que se teve até aqui (é importante). Dos últimos 15 anos, (a SEPPIR precisa) ver

qual foi o seu papel e o que ela pode manter dentro de um contexto de transição [...] agora, o que a SEPPIR pode fazer é definir dentro desse universo de macro políticas quais são as prioridades na educação, para além do currículo, [...] avaliação dos impactos das cotas, avaliação do impacto do programa Brasil Quilombola [...] para identificar como esse plano pode ir adiante e de que forma eu posso criar parceria com a iniciativa privada para os projetos de ação afirmativa entre iniciativas estratégicas não só de inclusão, mas (também) de desenvolvimento social e de inserção de pessoas que estão em vulnerabilidade social muito alta. (COSTA, 2018)

Os desafios são muitos. A expectativa que existe da construção dessas políticas para a população negra é uma questão histórica. [...] é uma questão gigantesca e é uma questão para metade da população brasileira. Então, você dimensionar isso [...] você não tem como atender tudo que se espera porque é muita coisa. Então, você saber priorizar dentro daquilo que está ao alcance do governo fazer eu acho que é um desafio da gestão. Você ter aquela visão estratégica. Quer dizer, quem senta nessa cadeira vai ficar por quatro anos. Em quatro anos o que se pode fazer de efetivo? [...] E não estamos aqui para discursar, estamos aqui para fazer política pública, implementar política pública. [...] dentro desse guarda-chuva enorme que existe neste país, você elencar aquilo que é possível e é pertinente fazer. [...] como eu te disse, acho muito acertado o foco no jovem hoje que abrange segurança pública, emprego e renda e abrange a questão da vida. [...] é algo muito importante. [...] e eu acho que nos ajuda o processo das conferências também. Acabamos de ter uma conferência, a CONAPIR. Então, isso é muito porque você ouve da sociedade o que o pessoal está debatendo. As demandas que estão sendo discutidas pelos movimentos e (pelas) organizações. Esse é um processo muito interessante porque, você ouvindo aquilo, você vai estabelecer essa política mediante essa demanda real. Eu acho que isso é muito interessante. [...] tentando sintetizar: acho que essa questão de você, enquanto gestão governamental, definir o que é possível fazer de forma definitiva dentro de um período de tempo [...] a cada gestão é o grande desafio. (LEÃO, 2018)

Diante desses apontamentos, percebe-se que um dos principais desafios elencados pelos entrevistados se trata da questão da articulação intra governo para que as políticas públicas de igualdade racial se estendam para além de um governo e se tornem políticas de Estado. Por outro lado, a efetividade de uma política, com base nas respostas dos entrevistados, se dá também ao se perceber alguma mudança social no sentido de que a percepção da sociedade civil sobre o problema do preconceito racial tem de mudar. Essa mudança, então, deve ser vista nas ações da sociedade. Tendo isso em vista, o incentivo do

Estado para que a sociedade transforme seus atos precisa ser estimulado por meio de políticas estruturadas.

Nesta perspectiva, a aprovação do Estatuto da Igualdade Racial representou um marco legal para a questão racial no Brasil. Sobre esse aparato jurídico de reconhecimento da necessidade de se perquirir a igualdade material entre brancos e negros, os entrevistados discorreram sobre esse acontecimento, e apontaram que, para além de políticas que se digam marcos legais, é preciso pensar também a durabilidade e a perspectiva de aplicação e de existência do Estatuto.

Neste sentido,

[...] o Estatuto representa um consolidado histórico das políticas públicas relacionadas ao racismo e, para além desse consolidado, ele institucionaliza as políticas que a longo prazo vão possibilitar que os gestores tenham um olhar mais panorâmico do que é a questão da igualdade racial e o que é você estruturar políticas de médio e longo prazo e não somente estruturar políticas pontuais, que, a depender até da bandeira que se passa, você corre o risco de perdê-las. Então, o Estatuto da Igualdade Racial cria uma raiz para as políticas públicas e dá possibilidades de se ter uma árvore bem estruturada de políticas com frutos de curto prazo, de médio e de longo prazo. [...] Nós podemos destacar os frutos de curto prazo. São as políticas afirmativas, por meio das cotas, são fatos e ações que você vai ver resultados bem objetivos que a inserção das pessoas negras nesse espaços não havia. [...] de longo prazo, você tem o programa Brasil Quilombola, que está no escopo do Estatuto e que dá uma outra estruturação e olha de uma forma mais ampla e demonstra que a política social não pode ser só um quesito. [...] além disso, tem também a questão dos marcadores, a questão da obrigatoriedade de você criar marcadores de identificação racial nos cadastros públicos. Isso aí vai fazer com que a gente tenha um retrato fiel de onde estão as pessoas negras, o que elas fazem, quanto ganham, se estão inseridas no contexto de desenvolvimento, de acesso ao bem-estar ou não. E, aí, eu acredito que ele (o Estatuto) vem para estruturar [...] ele é uma grande espinha dorsal que precisa de órgãos, de completude, para formar uma grande corpo que tenha uma própria automação. [...] que ele, independente do estado que esteja, da corrente política que esteja, ele consiga se manter porque ele é sólido, consolidado e tem um entendimento público da sociedade de que ele é necessário para que se tenha avanços de fato e acesso à justiça, ao trabalho, a educação, dentre outras coisas. (COSTA, 2018)

Sionei Ricardo Leão, por sua vez, além de apontar o EIR como um importante consolidado jurídico na busca pela igualdade racial, afirma que falta um fundo de igualdade racial que auxilie na promoção e aplicação do Estatuto. Segundo ele, a aprovação do EIR

[...] foi muito importante e continua importante no sentido de dar um suporte jurídico em muitas questões que são reivindicações de muito tempo e que precisavam de uma formatação e de [...] uma segurança para que um órgão como esse (como a SEPPIR) tenha um respaldo jurídico para implementar suas políticas. Então, o Estatuto vem como esse sentido, de respaldar, de fortalecer, de legitimar um arcabouço jurídico as ações políticas de igualdade racial. [...] Tem coisa ali que ainda precisa ser aprofundada, por exemplo, existe a expectativa de um fundo de igualdade racial. O Estatuto não foi por esse caminho mas é uma reivindicação que existe e ficou na expectativa de isso acontecer. (LEÃO, 2018)

Lucas Sena: Qual seria a finalidade do fundo?

Sionei: Seria um recurso para fazer, por exemplo, essa questão do edital SINAPIR. [...] É recurso que vem do tesouro. Se você tivesse um fundo, você teria algo mais permanente dessas políticas, porque, hoje, se depende da visão do gestor que está sentado na cadeira, da compreensão dele de como vai atuar. Então, o Juvenal (atual Secretaria Nacional De Políticas de Promoção da Igualdade Racial) tem tido uma atuação que eu considero muito boa e ele levou essa questão do edital para alocar esse recurso. Mas, eu não sei quem estará sentado (no futuro) e como que ele vai pensar. Então, se você tem um fundo você garante isso, independente de quem esteja à frente. (LEÃO, 2018)

Roseli de Oliveira e Sidnei Souza Costa dialogam no mesmo sentido de Sionei Leão acerca da necessidade de se construir um fundo de promoção da igualdade racial. Assim, elencam que:

[...] a aprovação do Estatuto [...] foi um ganho político importantíssimo, um marco regulatório, uma legislação, só que ainda está por se cumprir o Estatuto. [...] os setores de interesse vão negociar em cima do Estatuto, que é um estatuto que tem um pouco de pé quebrado. Aquilo que seria matricial, no Estatuto, já existia como políticas localizadas, temáticas, mas, o Estatuto sai e não sai o fundo de promoção da igualdade racial, o que é muito complicado. Como é que se viabiliza um Estatuto sem recurso? (OLIVEIRA, 2018)

[...] a questão do fomento, dos investimentos públicos [...] quando eu falo de investimento é fomento via BNDES. Nós negros não conseguimos perceber o quê que representa ter um fundo de fomento

público [...] nós temos que ter a percepção de que nós temos que criar uma política mais estruturada e ampla, relacionada ao fomento. Quando eu digo fomento não é só projeto de seis meses, não é projeto de um ano, é projeto pensado a longo prazo e que se tenha gestores negros bem capacitados para fazerem um projeto bem capacitado de longo prazo. Esse projeto pode ser na educação, pode ser na parte cultural, que seja na questão do desenvolvimento, por exemplo, de reestruturação urbanística de uma comunidade. [...] Que esse projeto seja fomentado por pessoas negras, pois nós temos pessoas negras habilitadas para fazerem um olhar mais macro e de falar assim: “ó, nós precisamos estruturar”. Nós já tivemos uma discussão aqui sobre o fundo da igualdade racial, mas não é só uma questão de fundo, mas, sim de linhas de crédito [...] estabelecer linhas de crédito para projetos de longo prazo, não simplesmente projetos de cinco anos, de quatro anos, mas, sim, projetos de longo prazo, que tenham uma percepção desses planos de igualdade e que saiam dali dizendo: “olha, não é só uma questão de termo, é uma questão estrutural.” É como fazer um prédio como esse onde nós estamos (Sede da SEPPIR, em Brasília-DF), sendo uma estrutura bem condensada e eu tenho plano futuro para ele. Então, acho que isso é estruturar uma política de fomento que tenha o gestor negro à sua frente, que pensa o futuro, que pensa políticas públicas que vão para além de plataforma de governo. Nós estamos aqui para estruturar uma política maior e que tenha um papel político, que tenha a sua coesão ali com a política que está em curso e que tenha avanços de fato.

Em janeiro de 2018, o senador Paulo Paim, do Partido dos Trabalhadores, do Rio Grande do Sul, (PT-RS), apresentou uma Proposta de Emenda à Constituição (PEC) para se criar o Fundo de Promoção da Igualdade Racial. Denominada PEC 33/2016, o Fundo prevê arrecadação de 3% das contribuições do Programa de Integração Social (PIS). Além disso, a PEC prevê a criação de lei uma lei reguladora para se formular um conselho consultivo e de acompanhamento do recurso, o qual vai ser formado por representantes do poder público e membros da sociedade civil. (SENADO, 2018).

Por fim, foi perguntado aos três entrevistados (Sionei, Sidnei e Rodrigo) sobre o Decreto nº 9.427<sup>32</sup>, de 28 de junho de 2018, que reserva 30% das vagas em estágios em órgãos públicos para negros. A posição dos entrevistados foi a de que esse Decreto representa a preocupação tanto da Secretaria, quanto do MDH em dialogar com todas as instâncias do poder público.

---

<sup>32</sup> Assinado pelo então presidente Michel Temer, dispõe o Decreto nº 9.427, de 28 de junho de 2018, em seu *caput*: “Reserva aos negros trinta por cento das vagas oferecidas nas seleções para estágio no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.” (BRASIL, 2018)



[...] essa foi uma ação em que a SEPPIR tem seu protagonismo [...] foi uma ação em que o ministro de direitos humanos (Gustavo do Vale Rocha) se envolveu diretamente. Então, acho que é um ganho. O ministro, que tem tantas políticas para pensar, mas, que deu prioridade a essa política. [...] E é uma política que só é possível com articulação com o Banco do Brasil, Petrobras [...] passou pela Presidência [...] então, essa é uma vocação da SEPPIR. Esse é um exemplo muito interessante porque é uma política de igualdade racial. A SEPPIR cumpriu bem seu papel, mas, é uma política que está além da gestão da SEPPIR. É uma política que envolve outros órgãos para ser levada em frente e foi feita muito bem amarrada. Foi feita com todo o Governo Federal, com as empresas [...] que, no dia da assinatura (do Decreto), estavam lá. Foi muito simbólico. Os grandes bancos e o presidente da Petrobras também estavam lá. Acho que é uma grande conquista. (LEÃO, 2018)

[...] No caso das cotas no serviço público, no caso dos trainees, dos estagiários, é um processo, é um caminho para fazer com que os jovens comecem a se identificar com a questão do estudo, pois, quando se está num espaço de trabalho, se tem a percepção da relevância do estudo, se começa a perceber como que funciona uma estrutura institucional e se começa a criar projeções futuras, de dizer se vai querer ou não estar naquela função. Então, eu acho que isso é uma questão interessante e, para nós, gestores, tem um segundo momento, que o Decreto, obviamente, não vai dar conta disso, que é a questão de entender o que vai ser o resultado dessa passagem. Por exemplo, responder por que não se consegue manter o estudante aqui, por que ele fica ou por que ele sai. O nosso papel, então, é discutir esse diagnóstico. Eu acho que a presença desses jovens vai ajudar muito porque nós temos programas de cotas e, hoje, se tem uma questão do impacto que esses gestores negros têm causado. (COSTA, 2018)

Eu interpreto de uma forma bem positiva a assinatura desse Decreto, porque, hoje, essa é uma forma de se oferecer acesso e facilitar o acesso do jovem negro ao mercado de trabalho. Eu acredito que a assinatura do Decreto vai incentivar a procura e o acesso ao trabalho. [...] acredito que isso vai ajudar no processo de cidadania deles [...] e interpreto que as ações afirmativas são favoráveis (a essa inclusão) porque a proposta delas está dando e melhorando acesso a essas pessoas que estão, em tese, menos prestigiadas. (SILVA, 2018)

Por conseguinte, depreende-se que são muitos os desafios para se consolidar a agenda racial no Brasil. Por um lado, a criação da SEPPIR possibilitou o fomento ao pensamento de novas estratégias políticas de alcance aos direitos das populações negras e contribuiu diretamente no processo de institucionalização de políticas especiais para essa comunidade,

porém, por outro, por tratarem-se de políticas que demandam tempo em sua aplicação para colher resultados efetivos, as políticas de promoção da igualdade racial não podem se prender a um governo. Sendo assim, embora a SEPPIR tenha sido alocada ao MDH, ela ainda continua como uma Secretaria atuante na busca de oportunidades materiais e de reconhecimento das identidades negras, o que precisa continuar sendo feito. Ainda no sentido da alocação da SEPPIR no MDH, é preciso ter cuidado para que a Secretaria não seja invisibilizada dentro do próprio ministério, uma vez que, dentro dele, há diversas pautas e temáticas sendo pensadas e dialogas. Sobre a participação da sociedade civil, o diálogo com os movimentos sociais e com as populações negras é de extrema importância para o avançar da questão racial no Brasil.

A exposição das entrevistas durante este tópico somente reforça a necessidade de se trabalhar e de se estimular as discussões sobre relações raciais. Dito isso, a posição de cada entrevistado ancora-se na importância da temática e na preocupação de se superar os problemas e as desigualdades estruturais e históricas relacionados aos povos negros.

## CONCLUSÃO

Ao longo deste trabalho, tentou-se interpretar o racismo como um problema social que atinge não só negros, mas, de fato, toda a população brasileira. Nesse sentido, a luta contra o preconceito racial deve ser pensada de forma conjunta com os remédios legais que percebam as disparidades estruturais e históricas pelas quais os afrodescendentes e não-brancos foram submetidos neste país, principalmente por conta da estigmatização das culturas afro-brasileiras e do reforço de ser o “outro”, mesmo numa sociedade majoritariamente negra<sup>33</sup>.

Como apontado no capítulo inicial, dentre as acepções de políticas públicas, ressaltamos que elas podem ser ações governamentais para sanar algum problema público. O entendimento de problema público, por sua vez, diz respeito a algo que precisa ser combativo e corrigido na esfera para além do âmbito privado. Assim, por meio de políticas sociais, os governos tentam atender demandas da sociedade civil e, conseqüentemente, promover direitos e garantias.

Além disso, o debate sobre políticas públicas envolve o aparato da complexidade das novas demandas sociais, como as demandas elencadas por Fraser (2006) acerca do gênero e das questões raciais. A autora apresenta um entendimento de que é preciso ir além da esfera do reconhecimento, que é defendida por Axel Honneth (2006), e afirma que, para além dos remédios de reconhecimento, o Estado precisa pensar remédios que alinhem reconhecimento e redistribuição.

A abolição do escravismo é, hoje, majoritariamente compreendida pelo senso comum como um ato de bondade da Princesa Isabel. Porém, há fatores por trás desse ato de “bondade” que devem ser trazidos ao jogo, são eles: a falta de políticas que pudessem responder às necessidades do povo negro no período pós-abolição e as políticas eugenistas e de embranquecimento da população que foram formuladas sob a égide do racismo científico e da vontade da elite brasileira em acabar com os traços negros do povo brasileiro. Logo, não se

---

<sup>33</sup> Dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (Pnad Contínua) de 2016, realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), mostrou que, em 2016, o número de brasileiros que se autodeclaravam negros - pretos e pardos - ultrapassava o número de brasileiros brancos, isto é, 46,7% da população se dizia parda, 8,2% negra, em contraposição a 44,2% de brancos. Esse número totaliza mais de 50% da população brasileira residente como negra. Ver em: <[https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101377\\_informativo.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101377_informativo.pdf)>. Acesso em junho de 2018.

trata de bondade, trata-se de uma ação que foi resultante, entre outras razões, de pressões políticas internas e externas, resultando numa das abolições mais tardias do mundo contemporâneo.

Matizadas nessa afirmação, novas demandas podem ser analisadas. No caso brasileiro, em especial, a questão racial demanda importante atenção. A falsa concepção de democracia racial retardou a possibilidade de tratar o problema do preconceito racial no Brasil, que, muitas vezes, era percebido não como um problema de raça, mas, sim, como um problema de classe. De ponto a ponto, percebeu-se que a democracia racial baseada na harmonia e ausência de discriminação entre brancos e não-brancos era uma farsa. A farsa, portanto, se traduzia à medida que estudos sociológicos e históricos de intelectuais negros como o de Clóvis Moura (1998), apresentavam partes ignoradas pelas elites políticas e sociais brancas do Brasil na primeira metade do século XX.

Consequentemente, o mito da democracia racial podia ser compreendido por meio das constantes políticas públicas de embranquecimento e de eugenia no Brasil, como é o caso da política de imigração que trouxe estadunidenses brancos para povoarem o estado de Mato Grosso - tentativa que foi revogada a partir da descoberta de que quem, de fato, viriam seriam negros e não brancos. (PIRES, 2013)

Por outro lado, a partir da luta dos movimentos sociais negros em prol da inclusão da pauta racial na agenda política nacional é que se pode afirmar assertivas sobre a criação de políticas públicas que visem à igualdade racial. Desse modo, não se pode creditar somente ao governo a benevolência de ações em favor das demandas raciais, uma vez que o processo de conhecimento da história brasileira pode facilmente mostrar que, não fosse as pressões dos movimentos negros, a pauta racial não seria transformada em política de governo e, consequentemente, não teria se institucionalizado ou se transformado em política de Estado.

Então, faz parte da construção de uma agenda de promoção da igualdade racial o diálogo entre sociedade civil, entidades e órgãos estatais, pois esses debates públicos podem promover discussões sobre as possibilidades de ampliação dessas políticas. Diante disso, a questão racial somente entrou para a agenda política nacional após pressões dos movimentos sociais negros, que, ao longo do século XX, foram importantes instrumentos de resistência, reivindicação e luta. As atuações do TEN, do FNB e do MNU são exemplos expressos dessas demandas, pois, como se viu no decorrer deste trabalho, esses movimentos não só exigiram

que o governo pautasse a questão racial, como também foram frentes de pressão fundamentais.

Partindo dessa ideia, pode-se dividir os momentos de ação política que reverberaram no tocante à agenda racial: 1) da liberdade, em 1888, até 1985, período em que se destacam as ações dos movimentos sociais negros na luta contra as formas de discriminação na sociedade brasileira e também suas respostas às interpretações de democracia racial; 2) de 1985 à criação da SEPPIR, em 2003 - este período mostra-se como o mais importante até então em termos de avanços, seja na pauta da questão racial, ou dos direitos humanos, principalmente pelo advento da Constituição Federal de 1988, da criação do GTI, em 1995, do PNDH I, e a Conferência de Durban, realizada em setembro de 2001; 3) e o período pós-SEPPIR, no qual foi possível a criação do Estatuto da Igualdade Racial, em 2010, a formulação de políticas sociais e afirmativas para a população negra, como a política de cotas em universidades e em concursos.

Em termos de análise, a criação do GTI, dos PNDH I e II, a criação da SEPPIR, a formulação do Estatuto da Igualdade Racial, e o lançamento do SINAPIR consolidam a entrada da pauta racial na agenda política nacional e comprovam a institucionalização das demandas raciais. A aprovação do Estatuto da Igualdade Racial, em 2010, por um lado, apresenta a formalização da necessidade de se pautar as demandas raciais. Por outro lado, políticas sociais de inclusão, capacitação e que possibilitem oportunidades de igual competição e acesso entre brancos e negros são também peças essenciais para a promoção da igualdade racial. O caso das cotas raciais é um exemplo disso. Para superar as desigualdades materiais e proporcionar igualdade para além do formalismo do texto legal, é preciso criar políticas que sejam transformadoras. A política de cotas em concursos públicos, que se tornou a lei nº 12.990/2014<sup>34</sup>, ou a de cotas em certames universitários, que foi considerada constitucional pelo STF<sup>35</sup> podem ser citadas como tentativas reais de promoção tanto da igualdade material, como também de reconhecimento de que os males históricos e estruturais que marginalizaram a igualdade de oportunidades materiais entre negros e brancos precisam ser enfrentados.

As perspectivas para o futuro dizem respeito à garantia dos direitos sociais já adquiridos e à continuação da promoção de políticas de igualdade racial, haja vista que,

---

<sup>34</sup> O Supremo Tribunal Federal, em julgamento da Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) 41, decidiu pela validade da Lei nº 12.990/2014, que reserva 20% das vagas oferecidas em concursos públicos para negros.

<sup>35</sup> ADPF 186

embora tenhamos tido grandes avanços a partir do início dos anos 2000, a população negra continua marginalizada e estigmatizada. A marginalização e a estigmatização dos povos negros é fruto de um processo histórico de desrespeito tanto aos direitos fundamentais das pessoas negras, como também por causa da alimentação velada do racismo.

Frisa-se que só se combate o racismo com políticas conscientizadoras e transformadoras, as quais não são facilmente formuladas e necessitam tempo, estímulo e preparo, tanto daqueles que as vão construir, como daqueles que as vão receber.

Hoje, a luta contra o racismo, diferentemente do que se perseguia antes, é muito mais complexa. O preconceito racial é, na mesma medida, mais sutil e velado; porém, isso não quer dizer que ele não exista. As crises migratórias, por exemplo, trouxeram à tona um emaranhado de reações preconceituosas contra haitianos, africanos e pessoas do Oriente Médio. No entanto, não só a crise migratória, como também a crise política e interna no País reforçaram que ainda há muita coisa que precisa ser feita. Logo, as políticas de promoção da igualdade racial devem ser compreendidas como políticas de Estado e não apenas de governos.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BERNARDINO, Joaze. **Ação afirmativa e a rediscussão do mito da democracia racial no Brasil**. Revista Estudos Afro-asiáticos, Rio de Janeiro, v. 24, n. 2, 2002.

BOZEMAN, B; PANDEY, S. K. **Public management decision making: effects of decision content**. *Public Administration Review*, v. 64, n. 5, p. 553-564, 2004.

BRASIL. Decreto Nº 847, de 11 de outubro de 1890. **Código Penal dos Estados Unidos do Brasil**. 1890. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1851-1899/d847.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/d847.htm). Acesso em: maio de 2018.

BRASIL. Decreto nº 9.427, de 28 de junho de 2018. Diário Oficial da União, edição 124, Seção 1, Página 1. Disponível em: [http://www.impresanacional.gov.br/web/guest/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/27934784/do1-2018-06-29-decreto-n-9-427-de-28-de-junho-de-2018-27934697](http://www.impresanacional.gov.br/web/guest/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/27934784/do1-2018-06-29-decreto-n-9-427-de-28-de-junho-de-2018-27934697) - acesso em julho de 2018.

BRASIL: SEPPIR, Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. **Promovendo a Igualdade Racial para um Brasil sem racismo**. Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos. Publicação Digital. 2016. Disponível em: [http://www.dedihc.pr.gov.br/arquivos/File/copy3\\_of\\_SEPPIRPromovendoaIgualdadeRacialParaUmBrasilSemRacismo.pdf](http://www.dedihc.pr.gov.br/arquivos/File/copy3_of_SEPPIRPromovendoaIgualdadeRacialParaUmBrasilSemRacismo.pdf) - acesso em maio de 2018.

BRASIL. Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010. Institui o Estatuto da Igualdade Racial; altera as Leis nos 7.716, de 5 de janeiro de 1989, 9.029, de 13 de abril de 1995, 7.347, de 24 de julho de 1985, e 10.778, de 24 de novembro de 2003. 2010. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/112288.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112288.htm)> - acesso em junho de 2018.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa. Departamento de Apoio à Gestão Participativa e ao Controle Social. Política Nacional de Saúde Integral da População Negra: uma política para o SUS / Ministério da Saúde, Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa, Departamento de Apoio à Gestão Participativa e ao Controle Social. – 3. ed. – Brasília : Editora do Ministério da Saúde, 2017.

COSTA, Sidnei Souza. Sidnei Souza Costa: **entrevista** [julho de 2018]. Entrevistador: Lucas Sena. Brasília: SEPPIR, 2018. 1 arquivo .mp3 (38 min.).

DOMINGUES, Petrônio. **Movimento Negro brasileiro: alguns apontamentos históricos**. In: Tempo, 2007.

EASTON, David. The Political System: **An Inquiry into the State of Political Science**. New York: Alfred A. Knopf, 1953

FIABANI, Adelmir. **O quilombo antigo e o quilombo contemporâneo: verdades e construções**. Associação Nacional de História – ANPUH. XXIV Simpósio Nacional de História, 2007.

FERNANDES, Florestan. **A integração do negro na sociedade de classes**. O legado da raça branca. Vol. 1. Ensaio de interpretação sociológica. 5ª edição. São Paulo Editora Globo, 2008.

FRASER, Nancy. **Da redistribuição ao reconhecimento? Dilemas da justiça numa era “pós-socialista”**. Tradução: Julia Assis Simões, Cadernos de Campo, São Paulo, n. 14/15, 2006.

FRASER, Nancy & HONNETH, Axel. **Redistribution or Recognition? A political-philosophical exchange**. London e New York: Verso, 2003.



FREYRE, Gilberto. **Casa-grande & Senzala**. Formação da família brasileira sob o regime da economia patriarcal. São Paulo: Global. 2001.

FUKS, Mario. **Definição de Agenda, Debate Público e Problemas Sociais: Uma Perspectiva Argumentativa da Dinâmica do Conflito Social**. Rio de Janeiro, BIB, nº 49, 1º semestre de 2000, pp. 79-94.

GAY, Antonia; QUINTANS, Mariana Trotta Dallalana. **Movimento negro e a luta por direitos: a participação na ANC e as conquistas na Constituição Federal Brasileira**. 2014

GOMES, Nilma Lino. **Alguns termos e conceitos presentes no debate sobre relações raciais no Brasil: uma breve discussão**. In: Ricardo Henriques. (Org.). Educação anti-racista: caminhos abertos pela Lei Federal no. 10.639/03. 'ed.Brasília: SECAD/MEC, 2005, v. , p. 39-62.

GONÇALVES, Luiz Alberto Oliveira; SILVA, Petronilha Beatriz Gonçalves e. **Movimento Negros e Educação**. Revista Brasileira de Educação, nº 14, set/out/nov/dez 2000, pp. 134-158.

GUIMARÃES, Antonio Sérgio. **Racismo e anti-racismo no Brasil**. São Paulo, Editora 34, 1999.

\_\_\_\_\_. **Preconceito de cor e racismo no Brasil**. Revista de Antropologia, São Paulo, USP, v. 47, nº 1, 2004.

GUSTAFSSON, G. **Symbolic and pseudo policies as responses to diffusion of power**. *Policy Sciences*, v. 15, n. 3, p. 269-287, 1983.

HAAS, Francisco. **Política Social como Política Pública**. Veredas do Direito: Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável, Belo Horizonte, v. 1, n. 3, Fev. 2011. ISSN 21798699.

Disponível

em:

<<http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/136/115>>. Acesso em: 16 Mai. 2018.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. **Política Pública: Seus ciclos e subsistemas - uma abordagem integral**; tradução técnica Francisco G. Heidemann. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

LEÃO, Sionei Ricardo. Sionei Ricardo Leão: **entrevista** [julho de 2018]. Entrevistador: Lucas Sena. Brasília: SEPPIR, 2018. 1 arquivo .mp3 (25 min.).

LOWI, Theodore. **American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory**, World Politics, 16: 677-715. 1964

\_\_\_\_\_. **Four Systems of Policy, Politics, and Choice**. Public Administration Review, 32: 298-310. 1972.

MOURA, Clóvis. **Sociologia do Negro Brasileiro**. Série Fundamentos, 34. São Paulo: Ática. 1988.

NEVES, Paulo Sérgio da C. **Luta anti-racista: entre reconhecimento e redistribuição**. In Revista Brasileira de Ciências Sociais. Vol. 20, n. 59, 2005.

NOGUEIRA, Oracy. **Preconceito racial de marca e preconceito racial de origem**. Sugestão de um quadro de referência para a interpretação do material sobre relações raciais no Brasil. In **Tempo Social**, revista de sociologia da USP, v. 19, n. 1, 2006.

RUA, Maria das Graças, (1998). **As políticas públicas e a juventude dos anos 90**. In: Jovens acontecendo na trilha das políticas públicas. 2 v. Brasília: CNPD, p. 731-752.

SANTOS, Helio. **Os negros e o governo FHC**. Folha de São Paulo, São Paulo, Sexta-feira, 05 de Fevereiro de 1999. Opinião. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniaofz05029910.htm>> - acesso em junho de 2018.

SANTOS, Sales Augusto dos; SILVEIRA, Marly. **Políticas de promoção da igualdade racial e ação afirmativa**. Salto para o Futuro: gestão educacional para a diversidade, ano 20, n. 12, p. 39-54, set. 2010. Disponível em: <<https://hdl.handle.net/20.500.12178/19700>>. - acesso em maio/junho de 2018.

SANTOS, Sales Augusto dos. Políticas Públicas de Promoção da Igualdade Racial, Questão Racial, Mercado de Trabalho e Justiça Trabalhista. Rev. TST, Brasília, vol. 76, nº 3, jul/set 2010.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análises, casos práticos**. São Paulo: CENGAGE Learning, 2012.

SENADO. Senado Federal. **Paim apresenta PEC para criar o Fundo de Promoção da Igualdade Racial**. 2018. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2018/01/24/paim-apresenta-pec-para-criar-o-fundo-de-promocao-da-igualdade-racial>> - acesso em julho de 2018.

SEPPIR. Secretaria Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial - Ministério dos Direitos Humanos. 2017. Disponível em: <<http://www.seppir.gov.br/sobre-a-seppir/a-secretaria>> - acesso em maio/junho de 2018.

SILVA, Simone Rezende. **Quilombos no Brasil: a memória como forma de reinvenção da identidade e territorialidade negra**. XII Coloquio Internacional de Geocrítica.

SILVA, Rodrigo Barbosa da. Rodrigo Barbosa da Silva: **entrevista** [julho de 2018]. Entrevistador: Lucas Sena. Brasília: SEPPIR, 2018. 1 arquivo .mp3 (28 min.).

SILVEIRA, Daniel. População que se declara preta cresce 14,9% no Brasil em 4 anos, aponta IBGE. Portal G1, Rio de Janeiro, 24 de novembro de 2017. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/populacao-que-se-declara-preta-cresce-149-no-brasil-em-4-anos-aponta-ibge.ghtml>> - acesso maio/junho de 2018.

SINAPIR. Conheça o SINAPIR. Secretaria Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial - Ministério dos Direitos Humanos. 2014. <<http://www.seppir.gov.br/portal-antigo/sinapir/conheca-o-sinapir>> - acesso em junho de 2018.

SILVA, Claudilene; GUIMARÃES, Carlos Augusto Sant'Anna Guimarães. **Políticas Públicas e Relações Étnico-raciais no Brasil: a luta da população negra por reconhecimento e educação.** *Sd.* Disponível em: <<http://sociologia-alas.org/acta/2015/GT-32/Pol%C3%ADticas%20p%C3%ABlicas%20e%20rela%C3%A7%C3%B5es%20%C3%A9tnico-raciais%20no%20brasil%20a%20luta%20da%20popula%C3%A7%C3%A3o%20negra%20por%20reconhecimento%20e%20educa%C3%A7%C3%A3o.doc>> acesso em junho de 2018.

SILVA, Allan Gustavo Freire da; MOTA, Leonardo de Araújo e; DORNELAS, Carina Seixas Maia; LACERDA, Alecksandra Vieira de. **A relação entre Estado e políticas públicas: uma análise teórica sobre o caso brasileiro.** Revista Debates, Porto Alegre, v. 11, p. 25-42, 2017.

STELZER, Joana; GONÇALVES, Everton das Neves. **Igualdade racial e movimento negro: direito e política em perspectiva histórica.** Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.11, n.1, 1º quadrimestre de 2016. Disponível em: [www.univali.br/direitoepolitica](http://www.univali.br/direitoepolitica) - ISSN 1980-7791.

SCHNEIDER, Volker. **Redes de políticas públicas e a condução de sociedades complexas.** Civitas – Revista de Ciências Sociais, v. 5. n. 1, p. 29-57, jan.-jun. 2005. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/view/33/1605>> - acesso em abril de 2018.

SOUZA, Celine. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura.** Sociologias, Porto Alegre, ano 8, n. 16, jul/dez 2006, p. 20-45. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>> - Acesso em abril de 2018.

SOUZA, Lincoln Moraes de. **Comentando as classificações de políticas públicas**. Cronos, Natal-RN, v.11,n.3, pp. 161-197, 2016.

SOUZA, Suiene. **A insustentável leveza da branquitude**. Justificando. Artigo. 12 de dezembro de 2016. Disponível em: <<http://justificando.cartacapital.com.br/2016/12/12/insustentavel-leveza-da-branquitude/>> - acesso em junho de 2018.

STELZER, Joana. GONÇALVES, Everton das Neves. **Igualdade racial e movimento negro: direito e política em perspectiva histórica**. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.11, n.1, 1º quadrimestre de 2016. Disponível em: [www.univali.br/direitoepolitica](http://www.univali.br/direitoepolitica) - ISSN 1980-7791 - acesso em junho de 2018.

RIBEIRO, Matilde. **Institucionalização das políticas de promoção da igualdade racial no Brasil: percursos e estratégias 1986 a 2010**. Tese (Doutorado em Serviço Social) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2013.

\_\_\_\_\_, Matilde. **Políticas de promoção da igualdade racial: impulso às ações afirmativas e à educação étnico-racial**. Revista Pedagógica, Chapecó, v.16, n.33, p. 109-126, Jul./Dez. 2014.

RIOS, Flávia. **O protesto negro brasileiro (1978-2010)**. Lua Nova, São Paulo, 85: 41-79, 2012.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. **Das políticas de Governo à política de Estado: Reflexões sobre a atual agenda educacional brasileira**. Educ. Soc., Campinas, v. 32, n. 115, p. 323-337, 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v32n115/v32n115a05.pdf>> acesso em abril/maio de 2018.

OLIVEIRA, Roseli. Roseli de Oliveira: **entrevista** [abril de 2018]. Entrevistador: Lucas Sena. Brasília: SEPPIR, 2018. 1 arquivo .mp3 (57 min.).

PASSOS, Joana Célia dos; NOGUEIRA, João Carlos. **Movimento negro, ação política e as transformações sociais no Brasil contemporâneo**. Política & Sociedade, Florianópolis, Vol. 13, Nº 28, 2014.

PAULA, Aline Batista de. **Construindo discursos que constroem sujeitos? Uma discussão sobre a contribuição da Lei 10.639/2003 e seu corolário para a afirmação de uma identidade racial positiva no Brasil**. Dissertação (mestrado). Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Serviço Social, 2011.

PIRES, Thula Rafaela de Oliveira. **Criminalização do Racismo: entre política de reconhecimento e meio de legitimação do controle social sobre os não reconhecidos**, 2013.

RIOS, Flavia. **O protesto negro no Brasil contemporâneo (1978-2010)**. Lua Nova, São Paulo, 85, p. 41-79, 2012.

THEODORO, Mário. **As relações raciais, o racismo e as políticas públicas**. 37º Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS): Águas de Lindóia: 2013.

QUINTANS, Mariana Trotta e SOUZA JR., Hailton Pinheiro. **O reconhecimento das populações remanescentes das comunidades de quilombos**. Revista de Direito da Unigranrio, disponível em: < <http://publicacoes.unigranrio.edu.br/index.php/rdugr>>, 2011.

WEDDERBURN, Carlos Moore. Do Marco Histórico das Políticas Públicas de ação afirmativa. In **Ações Afirmativas e combate ao racismo nas américas**. Sales Augusto dos Santos (Org). Brasília: Ministério da Educação: UNESCO, pp. 307-334, 2005.

## APÊNDICE “A”

### Roteiro de Entrevista semiestruturada

- 1) Nome
- 2) Cargo
- 3) Como chegou à SEPPIR?
- 4) Há quanto está na SEPPIR?
- 5) Em que área trabalha na SEPPIR?
- 6) A SEPPIR foi importante para o processo de institucionalização das políticas de promoção da igualdade racial. Como o/a senhor/a interpreta essa afirmação?
- 7) Como a SEPPIR dialoga com a sociedade e com os movimentos sociais negros?
- 8) Como a SEPPIR dialoga com o governo?
- 9) O que a aprovação do Estatuto da Igualdade Racial representou para a promoção da igualdade racial no Brasil?
- 10) Em 2017, foi criado o Grupo de Trabalho Interministerial de Políticas Públicas para a População Negra. Como ele funciona? Existe alguma similaridade com os GTIs criados anteriormente?
- 11) Desses 15 anos de SEPPIR, qual política o/a senhor/a destaca como uma das mais importantes? Por quê?
- 12) Hoje a SEPPIR faz parte do Ministério dos Direitos Humanos. Como o senhor enxerga essa fusão? Existem prós e contras?
- 13) Quais são os desafios que a SEPPIR ainda enfrenta ou enfrentará?
- 14) Quais são as perspectivas para o futuro para a promoção da igualdade racial?
- 15) Existe alguma política que ainda não foi feita, mas que o/a senhor/a acha/acredita que precisa ser criada? Se sim, qual(is) e por quê?
- 16) Nas últimas semanas, foi publicado no Diário Oficial um decreto que determina 30% das vagas de estágio em órgãos públicos para negros. Como o/a senhor/a interpreta as ações afirmativas?